

## Sind fünfzig Jahre eine Ewigkeit? Österreichs langsamer Abschied von der 'immerwährenden Neutralität'

Meyer, Berthold

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meyer, B. (2005). *Sind fünfzig Jahre eine Ewigkeit? Österreichs langsamer Abschied von der 'immerwährenden Neutralität'*. (HSFK-Report, 6/2005). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284111>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Berthold Meyer

# Sind fünfzig Jahre eine Ewigkeit?

Österreichs langsamer Abschied von der  
„immerwährenden Neutralität“

HSFK-Report 6/2005



Hessische  
Stiftung  
Friedens- und  
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

**Adresse des Autors:**

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt

Telefon: +49(0)69/959104-0 • Fax: +49(0)69/558481

Email: [meyer@hsfk.de](mailto:meyer@hsfk.de)

Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 3-937829-18-0**

**Euro 6,--**

## Zusammenfassung

Österreich feiert in diesem Jahr das 50jährige Bestehen seines Staatsvertrages. 1955 war die Voraussetzung für die Wiedererlangung der staatlichen Souveränität die Bereitschaft zur Neutralität. Sie war in der kriegsmüden Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und in einer Situation, in der das kleine Land zwischen die Blöcke des Kalten Krieges eingeklemmt war, sowohl bei den Politikern als auch in der Bevölkerung gegeben. Doch die Donarepublik ging, anders als ihr als Vorbild gedachtes Nachbarland Schweiz, schon sehr früh zu einer „aktiven Neutralitätspolitik“ über, zu der ein starkes friedenspolitisches Engagement in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) gehören, die beide folgerichtig inzwischen auch in Wien residieren. Das Engagement wird dadurch unterstrichen, dass Österreich seit 1960 über 40.000 Soldaten für Blauhelm-Einsätze zur Verfügung gestellt hat.

Mit dem Ende des Kalten Krieges verlor die Neutralität ihre unmittelbare Schutzfunktion für die Sicherheit des Landes. Da sie aber im Staatsvertrag als „immerwährend“ qualifiziert worden war, stellte sich die Frage, ob Österreich den Europäischen Gemeinschaften, später der Europäischen Union beitreten könne, ohne seine Verpflichtung zur Neutralität zu verletzen. Dem stand letzten Endes nichts im Wege, weil die anderen Parteien des Staatsvertrages keinen Einspruch erhoben, zumal die EG/EU anders als die NATO nicht als Militärbündnis galt.

Im Laufe der 1990er Jahre änderte die Europäische Union jedoch ihren Charakter. Sie begann eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu entwickeln und schuf sich dabei auch die materiellen Voraussetzungen für eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die in Ansätzen in der Lage ist, unabhängig von der NATO eigene Truppenverbände zu Kampfeinsätzen ins Ausland zu entsenden. Österreich hat in den Gremien der EU diese Entwicklung von Anfang an nach Kräften politisch unterstützt. Überdies beteiligen sich Einheiten des Bundesheeres an dem 2004 auf die EU übergegangenen friedenskonsolidierenden Militäreinsatz in Bosnien und Herzegowina (EUFOR) sowie im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden an der von der NATO geführten KFOR-Truppe im Kosovo.

Unbeschadet dessen steht die Neutralität sowohl bei der Bevölkerung als auch bei den Politikern Österreichs weiterhin hoch im Kurs. Dabei versteht sie die große Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger nach wie vor in dem klassischen Sinne, dass sich ihr Land aus den Händeln anderer Staaten heraushalten soll. Politiker, die es wagen, diese Säule der nationalen Identität zu erschüttern, erregen in den Medien wie in der breiten Öffentlichkeit und unter den eigenen Kolleginnen und Kollegen heftige Wellen des Protestes.

Allerdings hat die gegenwärtige Regierung den Neutralitätsbegriff so gedeutet, dass er in die veränderte politische Lage passt, um in seinem Schatten eine Politik zu betreiben, die ihr eine volle Integration in die GASP und die ESVP ermöglicht. Sie ist zu diesem Zweck darüber hinaus dabei, auf der Grundlage des Berichts der Bundesheerreformkommission von 2004 ihre Streitkräfte so umzustrukturieren, dass österreichische Einheiten an Einsätzen der ESVP uneingeschränkt teilnehmen können. Dies geschieht offenbar aus

der Sorge heraus, das kleine Land könne trotz seiner Lage im Zentrum Europas politisch marginalisiert werden, wenn es sich nicht gegebenenfalls auch an Kampfeinsätzen der ESVP Battle Groups beteiligt.

Zum einen ist diese Sorge unbegründet, weil Österreich aktiv an den Missionen zur Friedenskonsolidierung auf dem Balkan beteiligt ist und insofern hinreichend innereuropäische Solidarität zeigt. Zum anderen verlangt eine demokratische Grundregel, dass es zu keiner allzu großen Diskrepanz zwischen dem, was die politischen Vorstellungen der Bürger eines Landes sind, und seiner praktischen Außen- und Sicherheitspolitik kommen sollte. So hat der mit dem EU-Beitritt eingeleitete Abschied von der „immerwährenden Neutralität“ die von dieser geprägte nationale Identität im Bewusstsein der Österreicherinnen und Österreicher noch nicht verändert. Mehr noch, die durch das französische und niederländische Nein zum Verfassungsvertrag ausgelöste Krise der Europäischen Union hat auch in Österreich das Lager derer vergrößert, die kritisch zu Brüssel stehen. Käme es vor diesem Hintergrund zu einer österreichischen Beteiligung an Kampfeinsätzen unter der Flagge der EU, könnte das in der Öffentlichkeit zu erheblichen Akzeptanzproblemen führen.

Um den Spagat zwischen Neutralitätsbekenntnissen nach innen und Solidaritätsbekundungen gegenüber den EU-Partnern nicht zu überdehnen, empfiehlt dieser Report Österreich, eine friedenspolitische Vorreiterrolle innerhalb der ESVP zu übernehmen: Das Bundesheer sollte den Erfahrungsschatz seiner UN-Blauhelm-Einsätze dort einbringen und sich darauf konzentrieren, Soldaten der Partnerländer dahingehend zu beraten oder auch auszubilden, wie eine Konfliktnachsorge mit militärischen Mitteln eskalationsverhütend ausgestaltet werden kann. Darüber hinaus sollte Österreich, das auch eine Art Parlamentsvorbehalt für künftige Einsätze geltend macht, im Rahmen der ESVP vor allem mit solchen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, die zu seiner friedens- und sicherheitspolitischen Kultur passen. Dies sind entweder ebenfalls neutrale (Finnland, Irland, Schweden), oder solche, die sich wie die Bundesrepublik Deutschland nur an Einsätzen beteiligen, die von der UNO mandatiert und vorher vom Bundestag genehmigt sind. Dementsprechend böte sich an, die ab 2007 vorgesehene deutsch-österreichisch-tschechische Battle Group als Modell einer Einheit auszugestalten, die eher im Stil einer bewaffneten Bereitschaftspolizei entweder präventiv oder konfliktnachsorgend eingesetzt werden kann.

## **Inhalt**

<b>1.</b>	<b>Einleitung: Emotionale Stürme im Wasserglas</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Von der „immerwährenden“ zur „Restneutralität“</b>	<b>4</b>
2.1	Österreichs Selbstverständnis im Kalten Krieg	4
2.2	Neutralität und Wehrpflicht	6
2.3	Österreichs Weg in die EU und die ESVP	9
2.4	Die neuen Herausforderungen und der EU-Verfassungskonvent	15
<b>3.</b>	<b>Die Bundesheerreform</b>	<b>19</b>
3.1	Perspektiven der Reformkommission	20
3.2	Zum Stand der Reform Mitte 2005	23
<b>4.</b>	<b>Traum und Realität vom „felix Austria neutralis“ in der öffentlichen Meinung und im politischen Diskurs</b>	<b>24</b>
4.1	Zur Entwicklung der öffentlichen Meinung seit Mitte der 1990er Jahre	25
4.2	Die Positionen der politischen Parteien	28
<b>5.</b>	<b>Quo vadis Austria? – Schlussfolgerungen</b>	<b>30</b>
5.1	Führt der Weg über die ESVP in die NATO?	30
5.2	Vom allgemeinen Nutzen einer speziell auf Friedensmissionen ausgerichteten Militärpolitik	32
	<b>Abkürzungen</b>	<b>34</b>



„Das neutrale Österreich ist eine ‚Insel der Seligen‘.“  
(Papst Paul VI, 1971)<sup>1</sup>

„Glücklich ist, wer vergisst, was nicht mehr zu ändern ist.“  
(Johann Strauß, Sohn, 1874)<sup>2</sup>

## 1. Einleitung: Emotionale Stürme im Wasserglas\*

„Bekanntnisse zu Europa und zur Neutralität haben am Sonntag den offiziellen Festakt zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrags geprägt“, meldete der Online-Dienst des Wiener „Kurier“ am 15. Mai 2005.<sup>3</sup> Tags darauf lautete die Überschrift desselben Dienstes jedoch „Neutralitätsdebatte frisch entflammt“.<sup>4</sup> Den Anlass dafür hatte Vizekanzler Hubert Gorbach (BZÖ) am Rande der Feierlichkeiten mit der Forderung geliefert, die Neutralität zu modifizieren und vor allem eine „Volksabstimmung zur Festigung der Neutralität“ herbeizuführen.<sup>5</sup> Weitere zwei Tage später hieß es dann entwarnend: „Neutralität: Rückzieher von Gorbach“.<sup>6</sup> Wieder einmal hatte es sich erwiesen, dass österreichische Politiker schon durch den kleinsten Anschein, sie wollten an der Neutralität ihres Landes etwas verändern, einen Sturm im Wasserglas erzeugen können, dessen emotionale Stärke in keinem Verhältnis mehr zu der politischen Bedeutung des mit diesem Begriff zu kennzeichnenden außenpolitischen Verhaltens steht.

Ohne Zweifel verdankte Österreich 1955 die Wiedererlangung seiner Souveränität der Bereitschaft zur Neutralität. Das vom Nationalrat am 26. Oktober 1955 beschlossene Bundesverfassungsgesetz zur „immerwährenden Neutralität“ besteht zwar bis heute fort, ist aber für die sicherheitspolitische Orientierung des Landes schon seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, vor allem aber seit seiner Aufnahme in die Europäische Union am 1. Januar 1995, nur noch gelegentlich von Bedeutung, so dass Beobachter von einer politisch wie rechtlich unklaren „Restneutralität“<sup>7</sup> sprechen, die obendrein weiter im Schwinden begriffen ist.

\* Ich danke der Austria Presse Agentur (APA) für die kostenlose Überlassung zahlreicher Berichte über Meinungsumfragen sowie Christian Büttner, Bernd W. Kubbig, Peter Kreuzer, Bernhard Moltmann, Bruno Schoch, Tabea Seidler und Wolfgang Wagner für ihre anregenden Diskussionsbeiträge bei der Vorbereitung dieses Reports.

1 Zit. nach Anselm Skuhra, Österreichische Sicherheitspolitik, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, 2. Aufl., Wien, 1992, S. 663.

2 Lied aus der Operette „Die Fledermaus“ von Johann Strauß, Sohn.

3 „50 Jahre Staatsvertrag“, zit. nach [www.kurier.at/oesterreich/987129.php](http://www.kurier.at/oesterreich/987129.php)

4 „Neutralitätsdebatte frisch entflammt“, zit. nach [www.kurier.at/oesterreich/987244.php](http://www.kurier.at/oesterreich/987244.php)

5 „Gorbach: Neutralität modifizieren“, zit. nach [www.kurier.at/oesterreich/987171.php](http://www.kurier.at/oesterreich/987171.php)

6 „Neutralität: Rückzieher von Gorbach“, zit. nach [www.kurier.at/oesterreich/989437.php](http://www.kurier.at/oesterreich/989437.php)

7 Judith Niederberger, Österreichische Sicherheitspolitik zwischen Solidarität und Neutralität, in: Bulletin 2001 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, S. 90.



Anders sieht es in der öffentlichen Meinung aus: Eine breite Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger identifiziert sich und ihr Österreich nach wie vor mit dessen klassischem Neutralitätsverständnis, das von dem Gedanken geprägt ist, sich aus den Händeln anderer Staaten herauszuhalten. Diese Einstellung trägt auch zu einer gewissen Zurückhaltung gegenüber einer Beteiligung am Europäischen Integrationsprozess bei,<sup>8</sup> was ebenfalls im Mai 2005 deutlich artikuliert wurde, nachdem es in anderen EU-Ländern per Volksabstimmung möglich war, sich dem Verfassungsvertrag zu verweigern.<sup>9</sup> Demgegenüber versuchen die Politikerinnen und Politiker der Donarepublik immer wieder, mit begrifflicher Akrobatik den Spagat zwischen Neutralität und Europäisierung zu bewältigen. So bekannte sich Bundespräsident Heinz Fischer (SPÖ) kurz nach seinem Amtsantritt im Juli 2004 in einem Interview einerseits zu einem „weiterentwickelten“ Neutralitätsverständnis und kritisierte andererseits das von Bundeskanzler Wolfgang Schüssel und seiner damaligen Außenministerin Benita Ferrero-Waldner (beide ÖVP) vertretene Konzept einer „Neutralität außerhalb Europas und Solidarität innerhalb Europas“ als „doppelt falsch“.<sup>10</sup>

Als Kompromiss in diesem Dissens zwischen Hofburg und Ballhausplatz, aber auch den politischen Parteien insgesamt, ist der am 12. Januar 2005 vom Österreich-Konvent<sup>11</sup> vorgelegte Entwurf einer neuen Bundesverfassung anzusehen: Er übernimmt in seinem Artikel 13, Absatz 1 einerseits wörtlich die Formel von der „Aufrechterhaltung und Verteidigung der immerwährenden Neutralität“ aus dem gültigen Bundesverfassungsgesetz (Artikel 9 a, Absatz 1), fügt dem jedoch andererseits einen neuen Artikel 14 hinzu, der mit „Aktive Friedenspolitik, internationale Solidarität“ überschrieben ist und dessen Absatz 2 erkennen lässt, wie Neutralität künftig gestaltet werden soll: „Österreich wird an keinem Krieg teilnehmen, keinem militärischen Bündnis beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte auf seinem Gebiet nicht dulden. Dadurch wird die Möglichkeit zur solidarischen Beteiligung an Maßnahmen im Rahmen einer internationalen Organisation oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder als

8 Vgl. Sonja Puntischer-Riekman, Zerreißprobe. Österreich und die Europäische Union, in: Friedens-Forum, Heft 3-4, Juni 2005, S. 34.

9 Diese Grunddisposition zeigt das Ergebnis einer Gallup-Umfrage, derzufolge zwei Drittel der Österreicher in der Woche nach dem französischen „Non“ zum EU-Verfassungsvertrag dafür waren, ebenfalls eine Volksabstimmung hierüber abzuhalten, und sich 48 % von ihnen gegen die Verfassung und nur 39 % dafür aussprachen, vgl. „Abfuhr für Europa“ in: NEWS, Nr. 22 v. 2. Juni 2005, S. 15.

10 Zentrale Fragen zur österreichischen Sicherheitspolitik. Ein Interview mit Heinz Fischer, in: Friedens-Forum, 18. Jg., Heft 3-4, S. 3.

11 Dem vom Juni 2003 bis Januar 2005 tagenden Österreich-Konvent, dessen wichtigste Aufgabe darin bestand, Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform zu erarbeiten, gehörten neben dem pluralistisch besetzten Gründungskomitee Vertreter der Bundesregierung, der Höchstgerichte, der Volksanwaltschaft, des Rechnungshofs, der Landtage, der Landesregierungen, des Städte- und des Gemeindebundes, der Sozialpartner, Repräsentanten der vier im Nationalrat vertretenen Parteien und direkt berufene Persönlichkeiten (VirilistInnen) an.

Mitglied der Europäischen Union im Einklang mit Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen nicht berührt.<sup>12</sup>

Der endgültigen Verabschiedung dieser Verfassung vorausseilend wird das Bundesheer, das schon seit langem sehr aktiv vor allem an Blauhelm-Einsätzen der UNO beteiligt ist, den am 14. Juni 2004 vorgelegten Empfehlungen der Bundesheerreformkommission „Bundesheer 2010“ folgend darauf eingestellt, künftig in erster Linie für „anspruchsvolle“ Einsätze zur internationalen Krisenbewältigung bereit zu stehen.<sup>13</sup>

Eine demokratische Grundregel besagt, dass die Schere zwischen den politischen Vorstellungen der Bürger eines Landes und seiner praktischen Außen- und Sicherheitspolitik nicht zu weit auseinander gehen soll, damit den Politikern nicht die Handlungslegitimation entzogen wird. Der nachfolgende Report untersucht daher das Auseinanderklaffen zwischen dem hohen Identifizierungswert, den der Neutralitätsgedanke weiterhin für die österreichische Gesellschaft und Teile ihrer politischen Klasse besitzt, und den von der Bundesregierung getroffenen Vorbereitungen des Bundesheeres auf die Beteiligung an militärischen Einsätzen unbestimmbarer Tragweite im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Letzteres geschieht zwar, um in der EU als verlässlicher Partner zu gelten, doch könnte die Verlässlichkeit gerade dann abhanden kommen, wenn die konkrete Teilnahme an einem Kampfeinsatz zu einer innenpolitischen Akzeptanzkrise führte. Deshalb liegt es auch im Interesse der europäischen Partner, dass die Wiener Ambitionen nicht den gesellschaftlichen Rückhalt verlieren.

Der Report zeichnet zunächst das allmähliche Abrücken der österreichischen Politik von der Neutralität nach. Es schließt einen Blick auf die Bedeutung der Allgemeinen Wehrpflicht ein, die als Grundlage der bewaffneten Neutralität angesehen wurde, jedoch für die Wahrnehmung des veränderten Aufgabenspektrums des Bundesheeres nicht unbedingt zweckmäßig ist (Kapitel 2). Welche Richtung dieses nehmen soll, zeigen die Empfehlungen der Reformkommission für das „Bundesheer 2010“, die seit Ende 2004 umgesetzt werden, auf die in Kapitel 3 eingegangen wird. Kapitel 4 stellt der hieran ablesbaren Tendenz zur „Europäisierung“ der österreichischen Militärpolitik das Festhalten der öffentlichen Meinung an der Neutralität und das Positionsspektrum der Parteien hierzu gegenüber. Im letzten Kapitel fragt der Report zum einen danach, ob die Integration der Donarepublik in die ESVP quasi automatisch mit sich bringt, dass Österreich auch in die NATO eintritt, was das endgültige Aus für die Neutralität bedeutete. Zum anderen, ob im Bestreben, die „Restneutralität“ zu wahren, nicht auch eine Chance für Österreich liegt, innerhalb der EU jene Rolle stärker auszubauen, die es im Rahmen der UNO mit positiver Resonanz als eines der bei Friedensmissionen weltweit führenden Länder schon lange spielt.

12 Bundesverfassung, Entwurf des Österreich-Konvents, Art. 14, 2, zit. nach [www.konvent.gv.at/pls/portal/docs/PAGE/K/Zd/Bundesverfassung.pdf](http://www.konvent.gv.at/pls/portal/docs/PAGE/K/Zd/Bundesverfassung.pdf), S. 6f.

13 Bericht der Bundesheerreformkommission „bundesheer 2010“, Wien 2004, S. 48.

## 2. Von der „immerwährenden“ zur „Restneutralität“

### 2.1 Österreichs Selbstverständnis im Kalten Krieg

Am Ende des Zweiten Weltkrieges war Österreich von den Alliierten zwar aus dem „groß-deutschen“ Staatsverband gelöst, jedoch noch nicht in die volle Souveränität entlassen worden. Es wurde ähnlich wie Deutschland von den Siegermächten USA, Sowjetunion, Großbritannien und Frankreich in vier Besatzungszonen aufgeteilt, über die der Alliierte Rat, bestehend aus den vier Oberkommandierenden, die höchste Entscheidungsgewalt ausübte. Anders als in Deutschland konnte jedoch schon am 27. April 1945 die das ganze Staatsgebiet umfassende „demokratische Republik Österreich“ als „wiederhergestellt“ proklamiert werden, fanden schon am 25. November 1945 erste Nationalratswahlen statt.

Trotzdem waren bis zur Erlangung der vollen Souveränität der Zweiten Republik aufgrund des sich verschärfenden Ost-West-Konflikts schwierige und langwierige Verhandlungen mit den Besatzungsmächten notwendig. Sie führten zum Staatsvertrag vom 15. Mai 1955, dem die Sowjetunion nur aufgrund der von der österreichischen Regierung zugesagten Bereitschaft zur Neutralität zustimmte.<sup>14</sup> Der Nationalrat rief deshalb am 26. Oktober 1955, nachdem die letzten sowjetischen und westalliierten Besatzungssoldaten das Land verlassen hatten, die „immerwährende Neutralität“ des zwischen den beiden Machtblöcken gelegenen Landes aus.<sup>15</sup>

In der öffentlichen Meinung war diese außenpolitische Orientierung stets populär. Dies lag sicher auch daran, dass sie schon im „Moskauer Memorandum“ vom 15. April 1955 so definiert worden war, „wie sie von der Schweiz gehandhabt wird“, <sup>16</sup> womit in erster Linie die Praxis des Neutralitätsrechts gemeint war.<sup>17</sup> Demgegenüber sah die Bevölkerung in dem seit 1815 neutralen und gleichermaßen von Kriegen verschont gebliebenen

14 Die Sowjetunion hatte auf der Berliner Konferenz im Februar 1954 eine Neutralisierung Österreichs bei weiterer symbolischer Besetzung bis zur Lösung der deutschen Frage vorgeschlagen, was Österreich als mit seiner Unabhängigkeit für unvereinbar abgelehnt hatte. Stattdessen wollte man in Wien eine einseitig kündbare Neutralität erreichen. Mit dem Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 gelang dann eine Einigung, vgl. Anselm Skuhra, a.a.O. (Anm.1), S.659; sowie Heinz Gärtner/Andreas Rendl, Österreich, in: Handbuch der Außenpolitik. Von Afghanistan bis Zypern, München 2001, S. 193.

15 In dem die Neutralität begründenden Bundes-Verfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955, das Verfassungsrang genießt, lautet die einschlägige Passage: „Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen. Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet nicht zulassen.“

16 Skuhra, a.a.O. (Anm. 1), S. 659.

17 Das Neutralitätsrecht hat sich im Zusammenhang mit dem Kriegsrecht entwickelt und wurde bei den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der V. und XIII. Haager Konvention maßgeblich niedergelegt.

wie zu Wohlstand gekommenen Nachbarland Schweiz gerade in den entbehrungsreichen Jahren des Wiederaufbaus ein nachahmenswertes Modell. Dass die Wiener Neutralitätspolitik von vornherein anders geartet war als die Berner „Igel-Strategie“<sup>18</sup> – fand ebenfalls Zuspruch, wohl auch, weil man glaubte, damit an politische Traditionen der Donaumonarchie anknüpfen zu können, die zu ihrer Zeit Europas Geschichte mitgestaltet hatte.

Da das Verfassungsgesetz nur vorschrieb, keinen militärischen Bündnissen beizutreten, präsentierte sich die Zweite Republik, sobald es ihr möglich war, auf dem internationalen Parkett. So trat sie schon 1955 den Vereinten Nationen bei, außerdem 1956 dem Europarat und 1960 der Europäischen Freihandelszone EFTA. Demgegenüber erhielt der militärische Aspekt der Neutralität bereits im Herbst 1956 Bedeutung, als Österreich sich während des Ungarnaufstandes entschlossen zeigte, seine Grenzen zu verteidigen und gleichzeitig großzügig Flüchtlinge aus dem Nachbarland aufzunehmen.<sup>19</sup> Während dieser Bewährungsprobe für die Neutralität wurde allerdings auch klar, dass das österreichische Neutralitätsverständnis nicht dem einer „Äquidistanz“ zwischen Ost und West entsprechen würde, was sein Verhältnis zur Sowjetunion zeitweilig belastete.<sup>20</sup> Da andererseits auch die USA der Neutralität misstrauten, bemühten sich die verschiedenen Bundesregierungen durch ihr internationales Engagement zu beweisen, dass ihr Verhalten der Welt zum Vorteil geriet, etwa dadurch, dass man 1961 Kennedy und Chruschtschow das metropolitane Flair Wiens als Kulisse für ein Gipfeltreffen zur Verfügung stellte.

Innerhalb der Vereinten Nationen beteiligten sich österreichische Soldaten bald an zahlreichen Blauhelm-Missionen: 1960 an der UN-Operation im Kongo und seit 1972 durch die Entsendung eines Infanteriebataillons an der Überwachung des Zypern-Konflikts, 1973/74 ebenfalls mit einem Infanteriebataillon an der Entflechtungsmission auf dem Sinai. Dieses wurde im Juni 1974 auf die Golan-Höhen verlegt und ist seitdem dort im Einsatz. Weitere Missionen folgten, auf die noch einzugehen sein wird. Zwischen 1960 und 2001 lag die Gesamtzahl der Angehörigen des Bundesheeres an Operationen der Vereinten Nationen etwa bei 40.000 Personen,<sup>21</sup> womit das Land im Verhältnis zu seiner Bevölkerungszahl (acht Millionen) innerhalb der Weltgemeinschaft einen Spitzenplatz bei der Friedenssicherung einnimmt. In den Kontext des UN-Engagements gehört weiterhin,

18 Die Schweiz hatte zwischen den beiden Weltkriegen im Rahmen des Völkerbundes durchaus eine aktive Neutralitätspolitik betrieben, war danach aber bis in die 1960er Jahre aus einem „übergroßen Schutzbedürfnis“ auf Abschottung bedacht, vgl. Stephan Nonhoff, *In der Neutralität verhungern? Österreich und die Schweiz vor der europäischen Integration*, Münster 1995, S. 50.

19 Skuhra nennt noch zwei weitere „Einsatzfälle“ des Bundesheeres zum Schutz der Neutralität: die Südtirol-Krise 1967 mit dem Ziel der Verhinderung terroristischer Akte von österreichischem Staatsgebiet (Nord- und Osttirol) aus; und die CSSR-Krise im August 1968, als infolge des Einmarsches der Warschauer-Pakt-Armeen noch nicht abzusehen war, wie der Westen darauf reagieren würde, und außerdem etwa 160.000 Flüchtlinge nach Österreich strömten (Skuhra, a.a.O. (Anm. 1), S. 661).

20 Vgl. Gärtner/Rendl, a.a.O. (Anm. 14), S. 193.

21 Bundesministerium für Landesverteidigung, Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin von 2001, S. 5. Gärtner/Rendl subsummieren unter diese Zahl auch Polisten und zivile Experten, a.a.O. (Anm. 14), S. 198.

dass der Österreicher Kurt Waldheim von 1972-1981 als UNO-Generalsekretär wirkte und dass Wien zu einem der Hauptsitze der UNO und mehrerer Sonderorganisationen (IAEO und UNIDO) wurde.

Während der Amtszeit des sozialdemokratischen Bundeskanzlers Bruno Kreisky (1970-1983) entfaltete Österreich eine „aktive Neutralitätspolitik“, die fast vergessen lassen konnte, dass Wien seit 1918 nicht mehr die Hauptstadt einer der europäischen Großmächte, sondern eines Kleinstaates ist. „Nahezu der Gesamtbereich der Außenpolitik wurde nunmehr als Neutralitätspolitik angesehen.“<sup>22</sup> Besonders erwähnenswert ist dabei die Rolle der Donaurepublik im Entspannungsprozess zwischen Ost und West, bei dem es sich ab 1972 vor allem im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in der zwischen den Blöcken häufig vermittelnd wirkenden Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen (N+N) Staaten stark engagierte und zugleich von 1973 bis 1989 als Gastgeber der Truppenabbaugespräche für Mitteleuropa (MBFR) fungierte. Beidem verdankt das Land auch, dass Wien am Ende des Ost-West-Konfliktes im Zuge der Institutionalisierung der KSZE zum Sitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wurde. Doch die „aktive Neutralitätspolitik“ Kreiskys hatte nicht nur eine europäische Dimension, das belegen seine Bemühungen um eine Lösung des Nahost-Konflikts (1973-1976) und sein im Gipfel von Cancún 1981 kulminierendes Engagement für den Nord-Süd-Dialog.

## 2.2 Neutralität und Wehrpflicht

Ein Staat, der sich zur dauerhaften Neutralität verpflichtet, kann diese nur wahren, wenn er in der Lage ist, anderen Staaten oder Bündnissen, die ihn als Durchmarsch- oder Überfluggebiet für eine Aggression missbrauchen wollen, jeden militärischen Zugang zu verwehren.<sup>23</sup> Dies setzt ein hohes Maß an mentaler Abwehrbereitschaft, aber auch an Fähigkeiten voraus, diese im Bedarfsfall unverzüglich militärisch in die Tat umzusetzen. Hierzu wiederum bedarf es einer für Verteidigungszwecke geeigneten Rüstung wie auch einer hinreichenden Zahl von Soldaten. An all dem hätte es wohl gemangelt, wenn Österreich gleich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in diesem Sinne hätte neutral sein müssen oder wollen. Als besetztes Land mit einer kriegsmüden Bevölkerung hatten seine Politiker jedoch erst einmal Zeit über künftige internationale Rolle der Zweiten Republik nachzudenken.

Allerdings hatte schon die Provisorische Staatsregierung bei ihrer Bildung ein „Unterstaatssekretariat für Heerwesen“ vorgesehen, wurde bereits in Karl Renners Regierungser-

22 Skuhra, a.a.O. (Anm. 1), S. 663.

23 Vgl. die Darstellungen zu Inhalt und Formen der Neutralität bei Nonhoff 1995, a.a.O. (Anm. 18) sowie Patrick Schröter, Neutralität und GASP. Erste Erfahrungen Finnlands, Österreichs und Schwedens, Bern 1997, S. 12ff.

klärung vom 28. April 1945 die Errichtung einer „bescheidenen Wehrmacht“ angedacht. Doch zunächst einmal untersagten die Besatzungsmächte den Österreichern „jegliche Art militärischer Tätigkeit“.<sup>24</sup> Dabei blieb es, bis sich die Westalliierten 1949 vor dem Horizont der Blockbildung bereit fanden, Österreich die Formierung so genannter Alarmbataillone der Gendarmerie in den westlichen Besatzungszonen zu erlauben, wobei der Gedanke, die Westorientierung der Donarepublik zu fördern, auch eine Rolle spielte. Schließlich führte „der Versuch einer kommunistischen Machtübernahme in Österreich 1950 ... rasch zur definitiven Festlegung der (militärischen) Organisation der mobilen Gendarmerie.“<sup>25</sup>

Bei der Erlangung der Selbständigkeit am 15. Mai 1955 erforderten „das sicherheitspolitische Umfeld, die äußeren Einflussfaktoren ... zwar ein einigermaßen sicheres und berechenbares Österreich. Die innenpolitische Haltung war jedoch (durch die Zwischenkriegszeit und die Auswirkungen des Weltkrieges) antimilitärisch geprägt, die verantwortlichen politischen Mandatare standen eher lustlos und ambivalent vor diesen sicherheitspolitischen Zwängen.“<sup>26</sup> So war es bis zur Unterzeichnung des Staatsvertrages lediglich möglich gewesen, 6.500 von den angestrebten 8.300 Mann für die „B-Gendarmerie“ zu gewinnen. Daher dauerte es nicht lange, bis am 7. September 1955 das Wehrgesetz verabschiedet und gleichzeitig die allgemeine Wehrpflicht für männliche Staatsbürger eingeführt wurde, um genügend Soldaten für das nun aufzubauende Bundesheer, das zunächst auf etwa 60.000 Mann ausgelegt war, einberufen zu können.<sup>27</sup>

Die Wehrpflicht hatte allerdings unter den Politikern der Zweiten Republik schon von Anfang an starke Befürworter gehabt, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, was durch einen Rückblick auf die österreichische Geschichte deutlich wird:

Österreich-Ungarn hatte 1868 als Reaktion auf seine 1866 erlittene Niederlage im Krieg gegen Preußen unter Zustimmung aller damaligen politischen Kräfte, auch und gerade der Arbeiterbewegung, die hierin ein Demokratisierungselement sah, die allgemeine Wehrpflicht eingeführt.<sup>28</sup> 1914 war die K.u.K.Monarchie mit dieser Wehrpflichtigen-Armee in den Ersten Weltkrieg gezogen. Ähnlich wie Deutschland im Versailler Vertrag wurde Österreich dann durch den Vertrag von St. Germain 1919 weitgehend demilitarisiert, d.h. es wurde ihm auferlegt, die Wehrpflicht aufzugeben und ein Berufsheer von nur noch 30.000 Soldaten zu unterhalten. Gleich nach dem Krieg und dann am Ende der 1920er Jahre waren Politiker aller Seiten aus höchst unterschiedlichen Interessen heraus

24 Friedrich Hessel, Die Streitkräfteentwicklung des Bundesheeres der Zweiten Republik, in: ÖMZ 2/2005, S. 167.

25 Hessel 2005, a.a.O. (Anm. 24), S. 167.

26 Hessel 2005, a.a.O. (Anm. 24), S. 168.

27 Hessel 2005, a.a.O. (Anm. 24), S. 168.

28 Dazu näher Franz Kernic/Jean M. Callaghan, Politische Identität und allgemeine Wehrpflicht in Österreich, in: Karl. W. Haltiner/Paul Klein (Hrsg.): Europas Armeen im Umbruch, Baden-Baden 2002, S. 187ff.

darum bemüht, die Beschränkungen aufzuheben und die Wehrpflicht wieder einzuführen.<sup>29</sup> Das gelang erst 1936 mit der „allgemeinen Bundesdienstpflicht“, war aber kaum abgeschlossen, als im März 1938 der „Anschluss“ erfolgte, mit der bitteren Konsequenz, dass nun auch die Österreicher zur deutschen Wehrmacht eingezogen wurden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg griff die wieder ins politische Leben zurückgekehrte SPÖ auf ihr Selbstverständnis aus der Zwischenkriegszeit zurück und forderte 1947, ein künftiges Heer müsse auf der Basis der allgemeinen Wehrpflicht und eines Milizsystems<sup>30</sup> aufgebaut werden. Auch das christlich-soziale Lager, das sich in der ÖVP 1945 neu gesammelt hatte, sprach sich für die Wiedereinführung der Wehrpflicht aus. Ebenfalls der „Verband der Unabhängigen“, aus dem 1953 die FPÖ hervorging, trat für eine Wehrpflicht ein, jedoch aufgeteilt in eine „kurzfristige Ausbildung der gesamten Jugend in der Bewältigung aller Aufgaben, die der Zivilbevölkerung aus einem totalen Krieg erwachsen“, und eine Berufsarmee in Form einer „wirklich hochwertigen Kampftruppe mit etwa sechsjähriger Aktivdienstzeit auf freiwilliger Grundlage“.<sup>31</sup>

Die 1955 in einer Großen Koalition regierenden Parteien ÖVP und SPÖ rückten bei der Gründung des Bundesheeres von ihrem Milizwunsch ab und einigten sich auf ein „Rahmen-Kader-Heer auf der Basis der allgemeinen Wehrpflicht“.<sup>32</sup> Somit wurde diese zu einem auf der politischen Ebene weithin akzeptierten Eckpfeiler des österreichischen Wehrsystems, nicht zuletzt, weil es allein mit Freiwilligen nicht möglich gewesen wäre, eine Armee aufzubauen, die auch nur eine Chance gehabt hätte, potenzielle Angreifer davon abzuhalten, den zwischen den beiden Militärblöcken eingeklemmten Kleinstaat vollends von der Landkarte verschwinden zu lassen. Dementsprechend stützte sich das „österreichische Konzept einer umfassenden Landesverteidigung ... in militärischer Hinsicht wesentlich auf eine Raumverteidigung, wobei die gesamte Strategie auf eine Kriegsverhütung abzielte .... Die Grundannahme dieser Strategie bestand darin, potenzielle Aggressoren dadurch abzuhalten, dass sie wussten, im Falle einer militärischen Besetzung des Landes einen endlosen Freiheits- und Unabhängigkeitskampf des ganzen Volkes auszulösen.“<sup>33</sup> Um die Fähigkeit des Landes zu erreichen, einen solchen Kampf zu führen, war

29 Vgl. Kernic/Callaghan 2002, a.a.O. (Anm. 28), S. 189ff.

30 Die damalige Herausstellung des Milizsystems als eines Systems von nicht-professionellen Selbstschutzkraften fußt auf einer vielfältigen Entwicklung in der österreichischen Geschichte, zu der insbesondere die Tiroler Wehrverfassung als ein Milizsystem gehört, das über Jahrhunderte bis zum Ersten Weltkrieg in einer fließenden Anpassung an das allgemeine Wehrsystem Bestand hatte, aber auch die Ansiedlung von Wehrbauern mit der „Pflicht zum beständigen Kriegsdienst“ an der sogenannten „Militärgrenze“ nach der Belagerung Wiens durch die Türken 1529 unter Ferdinand I. Wiederbelebt wurde die Milizidee im Zusammenhang mit den Befreiungskriegen gegen Napoleon I.; vgl. Mag. Christoph Ulrich, ELeg, Der Milizbegriff. Der Begriff der Miliz in der österreichischen Wehrrechtsordnung prägt wesentlich unser Wehrsystem, Österreichs Bundesheer – Milizinfo – Ausgabe 1/2003.

31 Zit. bei Kernic/Callaghan, a.a.O. (Anm. 28), S. 193.

32 Kernic/Callaghan, a.a.O. (Anm. 28), S. 193.

33 Kernic/Callaghan, a.a.O. (Anm. 28), S. 193, Hervorhebung B.M.

jeder einzelne Staatsbürger gefordert, die Heimat zu verteidigen, also tatsächlich kämpfen zu können. Dies erschien als unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg dieser Verteidigungsstrategie, die überdies auf einen umfassenden Bevölkerungsschutz setzte. Auf dieser Grundlage wurde die Landesverteidigung „über Jahrzehnte hinweg als eine gemeinsame politische Aufgabe verstanden, die sich aus der politischen Verpflichtung einer bewaffneten Neutralität“ ergeben habe.<sup>34</sup>

Dabei sei stets die Verteidigung der eigenen Unabhängigkeit und nicht die Kriegführung als vorrangig herausgestellt worden. Diese Unterscheidung hat Kernic und Callaghan zufolge „zu einem Verständnis der Streitkräfte bzw. des Militärs als eines Teils eines weit umfassenderen ‚Wehrsystems‘ (geführt), das militärische wie zivile Komponenten umfasst. Die moderne ‚Wehrpflicht‘ wird aus diesem Grund als ‚Staatsdienst‘ betrachtet, der Militär- wie Zivildienst inkludiert, wobei beide einem gemeinsamen Ziel dienen, nämlich dem Schutz und der Verteidigung des Vaterlandes.“<sup>35</sup> Die Autoren berichten, dass die verbreitete Vorliebe für dieses Wehrsystem in Österreich auch damit begründet werde, dass es eine enge Verbindung von Gesellschaft und Militär gewährleiste. „Sie wird gesehen als unabdingbar für die Integration der Streitkräfte in die Gesellschaft.“<sup>36</sup> Dabei dürften die traumatischen Erfahrungen der Sozialdemokraten, gegen die im Bürgerkrieg von 1934 das Berufsheer eingesetzt worden war, in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik noch nachgewirkt haben.

### 2.3 Österreichs Weg in die EU und die ESVP

Die Neutralitätspolitik wandelte sich nach dem Ende der Ära Kreisky zunächst aufgrund der veränderten innenpolitischen Konstellation. Zum einen mussten die seit 1970 allein regierenden Sozialdemokraten (SPÖ) nach den Wahlen von 1983 mit der unter Norbert Steger kurze Zeit liberalen FPÖ koalieren, wobei der kleinere Partner das Verteidigungsministerium übernahm, „was einen Militär und Rüstung stärker bejahenden Einfluss zur Folge hatte“.<sup>37</sup> Zum anderen kam es auch auf Seiten der SPÖ wenig später, im September 1984, mit dem Wechsel an der Spitze des Außenministeriums zu einer „Verschiebung der Schwerpunkte von globaler, USA-kritischer und Nord-Süd-Orientierung hin zu europäischer Nachbarschaftspolitik und einer stärkeren Orientierung an den westlichen Staaten und den USA.“<sup>38</sup> Das Intermezzo der SPÖ/FPÖ-Koalition dauerte nur bis zum Januar 1987. Doch als danach in der großen Koalition von SPÖ und bürgerlich-konservativer ÖVP letztere den Außen- sowie den Verteidigungsminister stellte und erstmals seit lan-

34 Kernic/Callaghan, a.a.O. (Anm. 28), S. 194.

35 Kernic/Callaghan, a.a.O. (Anm. 28), S. 194.

36 Kernic/Callaghan, a.a.O. (Anm. 28), S. 197.

37 Skuhra, a.a.O. (Anm. 1), S. 665.

38 Skuhra, a.a.O. (Anm. 1), S. 664.



gem wieder den außenpolitischen Kurs mit bestimmen konnte, ging dieser noch stärker in Richtung Westen, insbesondere in Richtung Europa, da die ÖVP schon seit 1985 darum bemüht war, sich als Europa-Partei zu profilieren.<sup>39</sup>

Wie erwähnt, war Österreich schon seit 1960 Mitglied der Europäischen Freihandelszone EFTA. Dass dieser keine große Zukunft beschieden sein würde, sondern der Prozess der Europäisierung über die Europäischen Gemeinschaften in Richtung auf eine wie stark auch immer integrierte Europäische Union laufen würde, wurde den EFTA-Mitgliedern spätestens durch die Unterzeichnung der „Einheitlichen Europäischen Akte“ durch die EG-Staaten am 17. Februar 1986 klar. Wien wollte den Anschluss an diesen Zug nicht versäumen und beantragte daher am 17. Juli 1989 – vom Nationalrat mit 175 : 7 Stimmen beschlossen – die Mitgliedschaft in der EG.<sup>40</sup> Der Antrag selbst enthielt jedoch den Vorbehalt, „dass es auch als Mitglied der Europäischen Gemeinschaften ... in der Lage sein wird, die ihm aus seinem Status als immerwährend neutraler Staat erfließenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen.“<sup>41</sup> Dem Antrag ging überdies ein Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat und den Bundesrat über die Gestaltung der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften voraus, in dem festgestellt wurde, „dass Österreich eine allfällige künftige Entwicklung der EU zu einer Verteidigungsgemeinschaft keinesfalls werde mitvollziehen können.“<sup>42</sup>

Diese Aussage „provozierte“ die Europäische Kommission in ihrem „Avis“ über eine mögliche Aufnahme Österreichs vom 31. Juli 1991 zu einigen grundsätzlichen Überlegungen zur Vereinbarkeit von immerwährender Neutralität und EG-Mitgliedschaft. Darin vertrat die Kommission einerseits die Auffassung, dass nicht nur der damals erreichte „acquis communautaire“ „als neutralitätswidrig anzusehen sei, sondern v. a. auch die zukünftigen Herausforderungen“ aus der zu diesem Zeitpunkt für den Vertrag von Maastricht (7. Februar 1992) gerade vorbereiteten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) „einem dauernd neutralen Mitgliedsstaat große Probleme aufbürden würden.“ Andererseits gelangte sie zu der Schlussfolgerung, dass trotz dieser für beide Seiten bestehenden Schwierigkeiten „vorbehaltlich der späteren Ergebnisse der Verhandlungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Regierungskonferenz über die Politische Union ... diese Probleme jedoch in den Beitrittsverhandlungen vom

39 Vgl. Christian Schaller, Die innenpolitische EU-Diskussion seit den 80er Jahren, in: Anton Pelinka/Christian Schaller/Paul Luif, *Ausweg EG? Innenpolitische Motive einer außenpolitischen Umorientierung*, Wien/Köln/Graz 1994, S. 152ff.

40 Dieses Begehren lag damit deutlich vor dem der beiden später gleichzeitig mit Österreich aufgenommenen neutralen und nicht paktgebundenen Staaten Schweden (1. Juli 1991) und Finnland (18. März 1992). Allerdings hatte die EG schon 1973 das neutrale Irland aufgenommen.

41 Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (Hrsg.), *Außenpolitischer Bericht 1989 (1990)*, S. 187, zit. bei Waldemar Hummer, *Solidarität versus Neutralität. Das immerwährend neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza*, in: *ÖMZ* 2/2001, S. 149.

42 Hummer, a.a.O. (Anm. 41), S. 149.

rechtlichen Standpunkt aus nicht unüberwindlich sein“ dürften.<sup>43</sup> Dies auch deshalb nicht, weil der zentrale sicherheitspolitische Grund für die österreichische Neutralität, der den größten Teil seiner Grenzen umschließende Ost-West-Konflikt, zu diesem Zeitpunkt schon Geschichte war.

Als die regulären Beitrittsverhandlungen am 1. Februar 1993 begannen, war zwar der die Europäische Union begründende Maastricht-Vertrag noch nicht in Kraft getreten, aber die Bundesregierung hatte schon in ihrem „Aide-mémoire“ vom Dezember 1992 erklärt, man verstehe den 1989 noch an die EG adressierten Beitrittsantrag als an die EU gerichtet und gehe davon aus, „dass die Beitrittsverhandlungen auf der Grundlage des Vertrages über die Europäische Union geführt werden.“<sup>44</sup> Dementsprechend fehlen dem Memorandum die bis dahin üblichen Vorbehaltserklärungen oder auch nur einem Hinweis auf die Neutralität. Allerdings hatte der Nationalrat am 13. November 1992, also kurz vor Beginn der Verhandlungen, mit den Stimmen der Regierungsparteien SPÖ und ÖVP schon eine Resolution verabschiedet, mit der die Regierung aufgefordert wurde, sicherzustellen, „dass Österreich an der Entwicklung eines Systems der kollektiven Sicherheit in Europa teilnehmen kann“. Auch in diesem Text kommt das Wort „Neutralität“ nicht vor. Ein weitergehender Antrag der oppositionellen, inzwischen rechtspopulistischen FPÖ, die Neutralität ausdrücklich aufzugeben, wurde indes abgelehnt. Außenminister Alois Mock (ÖVP) erklärte allerdings, die Neutralität sei für sein Land immer nur ein Mittel, kein Ziel der Außen- und Sicherheitspolitik gewesen; deshalb sei es auch jetzt nicht erforderlich, auf dieses wertvolle Instrument zu verzichten. Eine auf den militärischen Kern – d.h. Bündnisfreiheit, Nichtstationierung fremder Truppen, eigenständige Verteidigung – reduzierte Neutralität sei mit der EU-Mitgliedschaft vereinbar.<sup>45</sup>

Wien nahm also seinen 1989 „noch für notwendig gehaltenen Neutralitätsvorbehalt – kommentarlos und ersatzlos – zurück“,<sup>46</sup> obwohl seine Regierung aus dem erwähnten „Avis“ der Europäischen Kommission wusste, dass vor allem die GASP und die in Artikel J.4 EU-Vertrag bereits perspektivisch enthaltene „gemeinsame Verteidigungspolitik“ zumindest in der Tendenz das Ende einer autonomen Entscheidung über militärpolitische Maßnahmen bedeuten und damit gerade diesen „Kern“ österreichischer Neutralitätspolitik vor große Herausforderungen stellen würde.<sup>47</sup> Waldemar Hummer bemerkt dazu ironisch: „Die ... Bundesregierung war ... offensichtlich der Meinung, dass ein Beitritt zur EU sowohl neutralitätsrechtlich als auch –politisch weniger problematisch sein würde als

43 Zit. bei Hummer, a.a.O. (Anm. 41), S. 149.

44 Zit. bei Hummer, a.a.O. (Anm. 41), S. 149.

45 Vgl. Der Fischer Weltalmanach '94, Frankfurt am Main 1993, S. 143.

46 Hummer, a.a.O. (Anm. 41), S. 150.

47 Zur Unvereinbarkeit zwischen dem Staatsziel, der auf die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit durch Neutralität gerichteten umfassenden Landesverteidigung nach Art. 9a B-VG, und der Beteiligung an der GASP vgl. Erich Reiter, Eine neue sicherheits- und verteidigungspolitische Doktrin für Österreich, in: ÖMZ 6/2000, S. 693.

zu den Europäischen Gemeinschaften.“<sup>48</sup> Wien verpflichtete sich in einer zur Schlussakte zu den Beitrittsverhandlungen gehörenden „Gemeinsamen Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ nicht nur dazu, den gesamten vorhandenen „acquis“ der GASP „vollständig und vorbehaltlos“ zu übernehmen, „sondern auch bereits ab dem Beitrittszeitpunkt in der Lage zu sein, voll und aktiv an der GASP mitzuwirken.“<sup>49</sup>

Dem Beitritt am 1. Januar 1995 war am 12. Juni 1994 eine Volksabstimmung vorgegangen, bei der 67 % für die Mitgliedschaft in der EU votierten, obwohl Umfragen aus derselben Zeit zeigen, dass eine ähnlich große Mehrheit der Bevölkerung an der Neutralität festhalten wollte.<sup>50</sup> Diese Diskrepanz mag darauf zurück zu führen sein, dass die Regierung die Bevölkerung vor der Volksabstimmung „gleichsam überfallsartig“ mit der Notwendigkeit des EU-Beitritts „konfrontiert und ihr dabei suggeriert (habe), dass eine Ablehnung des Zieles gar nicht möglich wäre.“<sup>51</sup> Sie habe „zwar eine öffentliche Debatte über den EU-Beitritt zugelassen (– was im Hinblick auf das Erfordernis einer Volksabstimmung ja unumgänglich war –), ... aber eine umfassende Neutralitätsdiskussion zu vermeiden und sogar zu unterdrücken versucht.“<sup>52</sup> Offenbar legten die Regierungsparteien – vor dem Horizont des damals nicht weit von der Grenze entfernt tobenden Krieges in Bosnien-Herzegowina – wenig Wert darauf, die Bürger über die eventuellen sicherheitspolitischen Konsequenzen einer Fortentwicklung der GASP zur Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nachdenken zu lassen – möglicherweise weil sie fürchteten, damit das ganze Projekt des EU-Beitritts zu Fall zu bringen. Da außerdem die damals größte Oppositionspartei, die FPÖ, einerseits gegen die europäische Integration wetterte, andererseits aber Österreichs Mitgliedschaft in der NATO favorisierte, was eine auch politischen Laien offenkundige Absage an die Neutralitätspolitik bedeutet hätte, konnten sich die Regierungsparteien davon deutlich distanzieren und dabei den Eindruck erwecken, sie seien die Wahrer der „Staatsideologie“<sup>53</sup> Neutralität.

Während der Verhandlungen beteuerte Wien gegenüber Brüssel wiederholt, dass Österreich „sich vollinhaltlich mit den Zielsetzungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“ identifiziere. Die Regierung versicherte darüber hinaus, „dass das Land in der Lage sei, die mit der künftigen ESVP eingehenden Ver-

48 Hummer, a.a.O. (Anm. 41), S. 150.

49 Hummer erwähnt in diesem Zusammenhang eine Erklärung des damaligen Außenministers Mock anlässlich der Behandlung des Kap. 24 (GASP) in den Beitrittsverhandlungen zur EU am 9.11.1993, der zufolge Österreich die Bestimmungen über die GASP sowie die relevanten, dem Vertrag über die EU angeschlossenen Deklarationen akzeptiere und davon ausgehe, „dass die aktive und solidarische Mitwirkung an der GASP mit seinen verfassungsrechtlichen Regelungen vereinbar sein wird“, ders. a.a.O. (Anm. 41), S. 150.

50 Vgl. Meinungswandel zur Sicherheitspolitik. Neutralität verliert an Attraktivität, [www.bmlv.gv.at/archiv/a1998/archiv\\_981211.pdf](http://www.bmlv.gv.at/archiv/a1998/archiv_981211.pdf)

51 Erich Reiter, NATO-Beitritt Österreichs? Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 6/95, Wien 1994, S. 10.

52 Reiter, a.a.O. (Anm. 51), S. 11.

53 Reiter, a.a.O. (Anm. 51), S. 12.

pflichtungen zu übernehmen.“<sup>54</sup> Außerdem versprach sie auch schon, sich an einer künftigen Weiterentwicklung der GASP „aktiv und solidarisch (zu) beteiligen“<sup>55</sup>

Hummer zufolge führte die Regierung eine Reihe von Gründen für ihre (Rechts-)Auffassung an, wonach ein Beitritt zur EU keine neutralitätsrechtlichen Probleme aufwerfen werde: So habe das System der kollektiven Sicherheit des Kapitels VII der Satzung der Vereinten Nationen im Zusammenhang mit dem zweiten Golfkrieg (1991) erstmals wieder funktioniert, wobei Österreich sich als UN-Mitglied an den gegen den Irak verhängten Sanktionen beteiligt habe. Damit sei seine „absolute“ Neutralität zu einer bloß „differenziellen“ geworden, d. h. sie habe sich auf ihren „militärischen Kern“ reduziert. Weiterhin „berief es sich für die Beibehaltung der immerwährenden Neutralität auf die im EU-Vertrag selbst verankerten Schutzmechanismen“, insbesondere auf das Erfordernis einstimmiger Beschlüsse, das verhindere, gegen den eigenen Willen in Situationen hineingezogen zu werden, die der Neutralität widersprechen. Darüber hinaus deutete sie die Neutralität aber auch „als ein bloß staatsrechtlich (und nicht völkerrechtlich bzw. neutralitätsrechtlich) übernommenes Rechtsinstitut um“ und versuchte, die Teilnahme an der GASP verfassungsrechtlich durch die Einfügung eines Art. 23 f in das Bundesverfassungsgesetz (B-VG) insofern zu „immunisieren“, als Österreich darin ermächtigt wurde, „an Wirtschaftssanktionen der Union mitzuwirken“.<sup>56</sup>

Somit verwandelte sich schon mit dem EU-Beitritt der auf die näheren Nachbarn gerichtete Anteil der österreichischen Außenpolitik „im weiteren Sinn in ‚europäische‘ Innenpolitik, während ‚klassische‘ Außenpolitik von nun an ‚indirekt‘ in Abstimmung mit den EU-Partnern betrieben wird. Durch die Mitgliedschaft in der EU ist der eigenständige außenpolitische Spielraum Österreichs außerhalb der GASP rechtlich eingengt.“<sup>57</sup>

Mit dem EU-Beitritt brach der (Neutralitäts-)Bann noch in einer anderen Richtung: Schon einen Monat später, im Februar 1995, unterzeichnete Österreich das Rahmenabkommen über die NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP). Zur Teilnahme an diesem Programm waren aufgrund eines Beschlusses der NATO-Verteidigungsminister vom 20./21. Oktober 1993 in Travemünde alle ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten sowie Finnland, Schweden, Österreich und die Schweiz eingeladen worden. Nachdem von Helsinki und Stockholm die Einladung schon am 9. Mai 1994, also noch vor ihrer Aufnahme in die EU, angenommen worden war,<sup>58</sup> erschien auch Wien dieser Schritt unproblematisch. „Gemäß dem ‚österreichischen Einführungsdokument‘ vom Mai 1995 umfasst die Kooperation mit der NATO und den PfP-Teilnehmern insbesondere die Zusammenarbeit

54 Niederberger, a.a.O. (Anm. 7), S. 72.

55 Aide-Mémoire Österreichs an die EG-Mitgliedstaaten vom Juni 1992, zit. bei Niederberger, a.a.O. (Anm. 7), S. 72.

56 Hummer, a.a.O. (Anm. 41), S. 150.

57 Gärtner/Rendl, a.a.O. (Anm. 14), S. 195.

58 Vgl. Berthold Meyer, Die Ost-Erweiterung der NATO – Weg zur Einheit oder zur neuen Spaltung Europas? Frankfurt am Main (HSFK-Report Nr. 5), 1995, S. 30ff.

bei friedenserhaltenden Einsätzen, humanitärer und Katastrophenhilfe sowie bei Such- und Rettungsaktionen.<sup>59</sup> Österreich nimmt als PfP-Partner seit Ende 1995 an den bis Dezember 2004 von der NATO geleiteten multinationalen Friedensoperationen in Bosnien-Herzegowina (IFOR/SFOR) sowie seit Herbst 1999 an jener im Kosovo (KFOR) teil. Nachdem im Mai 1997 von der NATO ein verstärktes Partnerschaftsprogramm („enhanced PfP“) beschlossen wurde, erklärte sich die Bundesregierung mit Beschluss vom November 1998 bereit, auch daran teilzunehmen, machte aber die Teilnahme an Peace Support Operations (PSO) „von einer Autorisierung durch die UNO oder die OSZE abhängig“.<sup>60</sup>

Doch während die friedenssichernden Aktivitäten im Rahmen der NATO-PfP noch als Fortsetzung der UNO-Einsätze unter anderer Flagge und Führung angesehen werden können, war Österreich ab jenem Zeitpunkt in den sicherheitspolitischen Integrationsprozess der EU voll einbezogen. Durch den Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 rückte die Möglichkeit der Integration der WEU, bei der Österreich nur einen Beobachterstatus<sup>61</sup> hat, in die EU und damit der Übergang der in der WEU verabredeten sogenannten „Petersberg-Aufgaben“ auf die GASP näher. Bei diesen handelt es sich um humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende und kleinere Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen. Alle diese sollen künftig von operativen Kapazitäten der EU übernommen werden können. Für Wien folgte aus der Tatsache, dass das Aufgabenfeld der GASP in dieser Weise erweitert wird, dass sich mit der Annahme des Vertrages „die Frage der Vereinbarkeit der EU-Mitgliedschaft Österreichs mit dem Status seiner immerwährenden Neutralität, zumindest prima facie, verschärft stellte.“<sup>62</sup>

Nachdem der Nationalrat schon mit Blick auf den Maastrichter Vertrag der Auffassung gewesen war, es genüge die erwähnte Verfassungsergänzung um Art. 23f B-VG, um Neutralität und europäische Solidarität auf einen Nenner zu bringen, beschloss er vor der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrages am 18. Juni 1998, diesen Art. 23f B-VG den neuen europäischen Bedürfnissen anzupassen. Die Novellierung erlaubt es Österreich, sich in vollem Umfang an den Petersberg-Aufgaben nach Art. 17 Abs. 2 EU-Vertrag zu beteiligen. Diese teilweise Aufhebung des österreichischen Neutralitätsgesetzes betrifft, wie Hummer die dazu erschienene Literatur zusammenfasst, „den sogenannten militärischen ‚Kernbereich‘ der immerwährenden Neutralität ..., da durch Art. 23f B-VG nunmehr eine verfassungsrechtliche Ermächtigung zur Teilnahme auch an ‚Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen‘ besteht. Ob-

59 Bundesministerium für Landesverteidigung, Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin von 2001, S. 6.

60 Gustav E. Gustenau, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – eine Herausforderung für die „Post-Neutralen“. Eine Entschätzung aus österreichischer Sicht, ÖMZ 1/2000, S. 33.

61 Gustenau, a.a.O. (Anm. 60), S. 31 lässt erkennen, dass Österreich mit diesem Status nicht ganz zufrieden war.

62 Hummer, a.a.O. (Anm. 41), S. 151.

wohl sich Österreich bis zur Grenze einer systematischen Obstruktion im Einzelfall immer wieder neutral verhalten kann, gibt es durch Art. 23f B-VG nunmehr aber keine verfassungsrechtliche Verpflichtung mehr dazu. Damit wird aber das entscheidende Element der (dauernden) Neutralität hinfällig, nämlich die allgemeine und unbedingte Verpflichtung, im Kriegsfall neutral zu bleiben.<sup>63</sup>

## 2.4 Die neuen Herausforderungen und der EU-Verfassungskonvent

Blieb der Vertrag von Amsterdam noch auf der Ebene der Eventualplanung, so ließ die Krisensituation nicht lange auf sich warten, welche die EU veranlasste, die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik konkret voran zu treiben. Der von der NATO geführte, praktisch aber hauptsächlich von US-Streitkräften durchgeführte Kosovo-Krieg zeigte den europäischen NATO-Mitgliedern, dass sie auf sich allein gestellt nicht in der Lage gewesen wären, militärisch zu handeln. Daher gelangte der turnusgemäß am 3. und 4. Juni 1999 – jedoch noch während dieses Krieges – in Köln zusammengetretene Europäische Rat zu einer eigenen „Erklärung zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, in der Leitlinien für eine autonome Handlungsfähigkeit der EU im Bereich der „Petersberg-Aufgaben“ entwickelt werden, „in deren Rahmen sich sowohl der NATO angehörende als auch neutrale und bündnisfreie EU-Mitgliedstaaten in vollem Umfang und gleichberechtigt beteiligen können“<sup>64</sup>. Er beauftragte dazu den Rat, für „allgemeine Angelegenheiten“ die Modalitäten für die Einbeziehung jener Aufgaben der WEU in die EU festzusetzen, „die notwendig sein werden, damit die Union ihrer neuen Verantwortung im Bereich der Petersberg-Aufgaben gerecht werden kann“, und terminierte dies bis zum Ende des Jahres 2000. Dabei sollte es nicht um eine mechanistisch-institutionelle „Verschmelzung“ der WEU mit der EU gehen, sondern vielmehr um eine „funktionelle“ Integration im Sinne einer Überführung der „operativen“ Funktionen der WEU in die „Zweite Säule“ der EU, die GASP.<sup>65</sup>

Österreich sperrte während des Kosovo-Krieges im Frühjahr 1999 wegen des fehlenden UN-Mandats seinen Luftraum für NATO-Flugzeuge und besann sich insofern wieder einmal auf seine Neutralität. Allerdings hielt es die mit regierende ÖVP in dieser Situation für geraten, den Beitritt zur NATO zu fordern, was die damals noch den Kanzler stellende SPÖ ablehnte. Vielmehr ließ die Regierung ein „Österreich-Camp“ und ein Feldlazarett für 5.000 aus dem Kosovo Vertriebene in Albanien errichten. Darüber hinaus erklärte sie sich auch gegenüber dem UNHCR bereit, ein Kontingent von 5.000 Kosovo-Albanern

63 Hummer, a.a.O. (Anm. 41), S. 152f.

64 Anhang III zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates am 3. und 4. Juni 1999 in Köln. Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Ziffer 3, zit. nach Internationale Politik, 10/1999, S. 134.

65 Vgl. Hummer, a.a.O. (Anm. 41), S. 153.

aufzunehmen.<sup>66</sup> Nach dem Krieg beteiligte sich Österreich dann ab Herbst 1999 an der KFOR-Mission, die zwar von der NATO geleitet wurde, jedoch von der UNO mandatiert worden war.<sup>67</sup>

Die Nationalratswahlen vom 3. Oktober 1999 führten zu einer innenpolitischen Krise, als die SPÖ zwar geschwächt, aber wieder stärkste Partei wurde, ihr Partner ÖVP aber nach der FPÖ nur auf dem dritten Platz landete. Da Bundeskanzler Viktor Klima mit Jörg Haiders FPÖ nicht koalieren wollte und die ÖVP schon vorher angekündigt hatte, als Drittplatzierte nicht wieder mit der SPÖ zusammen zu gehen, kam es am 4. Februar 2000 zu einer ÖVP/FPÖ-Regierung unter Wolfgang Schüssel.<sup>68</sup> Dadurch entstand eine außenpolitisch paradoxe Situation: Während am Ballhausplatz erstmals diejenigen Parteien gemeinsam am Kabinetttisch saßen, welche – wenigstens zeitweilig – die überkommene Neutralitätspolitik für anachronistisch ansahen und sogar daran dachten, einen Antrag auf NATO-Mitgliedschaft zu stellen, nahmen die übrigen 14 EU-Mitgliedstaaten den Eintritt der Rechtspopulisten zum Anlass, Österreich innerhalb der Union wie auch in anderen internationalen Organisationen politisch zu isolieren. Sie hoben ihre Blockade erst Mitte September wieder auf, nachdem in Brüssel der Bericht dreier „Weiser“ vorlag, welcher der schwarz-blauen Regierung eine proeuropäische Haltung bestätigte. In Wien selbst erklärten SPÖ und Grüne, der Neutralität von den Oppositionsbänken aus weiterhin die Treue halten zu wollen. Diese Parteien erfuhren Unterstützung durch den russischen Präsidenten Wladimir Putin, der bei seinem Staatsbesuch im Februar 2001 mit Blick auf einen möglichen Beitritt Österreichs zur NATO erklärte, eine abermalige Erweiterung des westlichen Bündnisses werde von Russland mit Besorgnis aufgenommen.<sup>69</sup>

Schon im Mai 2000 hatte die neue Regierung eine Expertenkommission eingesetzt, die eine neue Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin ausarbeiten sollte, um den noch der Neutralität verpflichteten Landesverteidigungsplan von 1985<sup>70</sup> zu ersetzen und der inzwischen erfolgten sicherheitspolitischen Einbindung Österreichs Rechnung zu tragen. Die Doktrin wurde 23. Januar 2001 vom Kabinett (und am 12. Juni 2001 vom Nationalrat) angenommen. Sie enthält ein Kapitel „Von der Neutralität zur Solidarität“. Darin heißt es: „Im Zuge des Golfkrieges von 1991 hat sich ... in Österreich die Rechtsauffassung durch-

66 Der Fischer Weltalmanach 2000, Frankfurt am Main 1999, S. 594.

67 Vgl. Gustenau, a.a.O. (Anm. 60), S. 33.

68 Die erste schwarz-blaue Koalition zerbrach am 9. September 2002 vor allem aufgrund innerparteilicher Auseinandersetzungen bei der FPÖ. Doch auch ein Koalitionsstreit um die Beschaffung von Abfangjägern des Typs „Eurofighter“ spielte eine Rolle. Dabei ging es der FPÖ aus Haushaltsgründen darum, die Beschaffung zurückzustellen. Während des Wahlkampfes um die vorgezogenen Neuwahlen versuchten sowohl FPÖ als auch die oppositionelle SPÖ vergeblich, als Verhinderer der Eurofighter-Käufe Punkte zu machen. Stattdessen wurde die ÖVP am 24. November 2002 erstmals seit 1966 wieder stärkste Partei, während die FPÖ schwere Verluste erlitt. Beide Parteien setzten anschließend die schwarz-blaue Koalition fort.

69 Vgl. Der Fischer Weltalmanach 2002, S. 611.

70 Zit. bei Erich Reiter, a.a.O. (Anm. 47), S. 697.

gesetzt, dass den Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinten Nationen Vorrang vor den Neutralitätspflichten zukommt. Damit ist die klassische Neutralität nach dem Vorbild der Schweiz nicht mehr existent.<sup>71</sup> Mit Blick auf die Perspektive einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Europäischen Union ist dann zu lesen: „Diese Entwicklung zeigt auf, dass Österreich spätestens durch seine vorbehaltlose Mitwirkung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU seinen völkerrechtlichen Status der dauernden Neutralität nachhaltig verändert hat. Im internationalen Vergleich entspricht der völkerrechtliche Status Österreichs damit nicht dem eines neutralen, sondern eines allianzfreien Staates.“<sup>72</sup>

Die Terroranschläge auf die USA vom 11. September 2001 verstärkten bei den Koalitionsparteien, aber auch der SPÖ die Position, mit solidarischem Handeln den künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen besser Rechnung tragen zu können als mit nationalen Alleingängen. Dies zeigt sich besonders deutlich an einigen Argumenten der österreichischen Mitglieder des EU-Verfassungskonvents, der vom 28. Februar 2002 bis 13. Juni 2003 den Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrages ausarbeitete.<sup>73</sup>

Soweit es die Ausführungen des Verfassungsentwurfs zur GASP und zur ESVP betrifft, zeigen die von allen Seiten eingebrachten Änderungsanträge, dass die Österreicher ein großes Gewicht darauf legten, in militärischen Angelegenheiten eine Verpflichtung der EU auf Einstimmigkeit zu verankern, um sicher zu stellen, dass kein Mitgliedsland gegen seinen Willen in eine Militäraktion involviert wird. Allerdings liefen sie in diesem Punkt bei den Partnern offene Türen ein, die in Militärangelegenheiten ebenfalls Souveränitätsvorbehalte geltend machen wollen. Darüber hinaus lassen nur noch Anträge von Vertretern der Oppositionsparteien das klassische außenpolitische Selbstverständnis Österreichs erkennen, die allerdings weniger bis gar keine Zustimmung fanden.<sup>74</sup>

71 Bundesministerium für Landesverteidigung, a.a.O. (Anm. 59) S. 7.

72 Bundesministerium für Landesverteidigung, a.a.O. (Anm. 59), S. 8.; diese Auffassung wurde im Bundesministerium für Landesverteidigung spätestens 1999 vertreten: Vgl. Erich Reiter, Zur Korrektur der Entwicklung der sicherheitspolitischen Diskussion in Österreich, Broschüre, hrsg. vom Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien August 1999, S. 7, zit. bei Gustenau, a.a.O. (Anm. 60), S. 33 und 38.

73 Von österreichischer Seite nahmen als Vertreter der Regierung der ehemalige Wirtschaftsminister Hannes Farnleitner (ÖVP), zwei Abgeordnete des Nationalrates, Caspar Einem (SPÖ) und Reinhard Eugen Bösch (FPÖ), sowie der Europaabgeordnete der Grünen Johannes Voggenhuber als reguläre Mitglieder teil.

74 Wie die über das Website-Portal des Europäischen Konvents abrufbaren Änderungsanträge im Vergleich mit dem vom Konvent beschlossenen Verfassungsentwurf zeigen, konnte sich Caspar Einem (SPÖ) damit durchsetzen, in den einschlägigen Artikeln die Reihenfolge der Begriffe „militärisch“ und „zivil“ so umzustellen, dass wenigstens optisch den zivilen Maßnahmen der Vorrang eingeräumt wurde. Hingegen fand er mit dem Antrag, außer der Rüstungsagentur auch ein Europäisches Institut zur Erforschung der Grundlagen von Krisen- und Konfliktprevention einzurichten, keinen Anklang. Ebenso wenig mit seinem Antrag auf Streichung des Solidaritätsartikels II B 21, obwohl er dies damit begründet hatte, dass hierdurch „der Weg zu einer gemeinsamen europäischen Armee und der eigenständigen europäischen Verteidigungsfähigkeit weiter erschwert“ werde. Johannes Voggenhuber (MdEP Grüne) scheiterte mit allen Anträgen, von denen er die meisten mit dem stellvertretenden Mitglied, der Nationalratsabgeordneten Eva Lichtenberger (ebenfalls Grüne), einbrachte, u. a. auch mit dem Vorschlag eines gemeinsamen EU-Sitzes



Die Vertreter der Regierungsparteien zeigten sich demgegenüber nicht nur besonders europafreundlich, sondern unter dem Eindruck der Terroranschläge und der Entwicklung im früheren Jugoslawien darauf erpicht, der ESVP neue Impulse zu geben. Durch den 11. September, schreiben Hannes Farnleitner (ÖVP) und Reinhard E. Bösch (FPÖ) in einem Beitrag für den Konvent, seien „die Grenzen zwischen der inneren und äußeren Sicherheit fließend geworden“, so dass es erforderlich sei, „die Maßnahmen der inneren und äußeren Sicherheit zu verzahnen.“ Die Jugoslawien-Krise habe deutlich gemacht, „dass eine wirkungsvolle Diplomatie durch glaubwürdige militärische Mittel und Fähigkeiten gestützt werden muss.“ Es sei „daher dringend erforderlich, auch die gemeinsame Verteidigungspolitik und damit verbunden, die militärischen Fähigkeiten so weiterzuentwickeln, dass sie den Zielsetzungen der Union und den sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht werden.“<sup>75</sup> Dem entspricht auch Farnleitners Antrag, den Artikel über die Rüstungsagentur (in der gegenwärtigen Fassung Art. III-311) mit der Forderung einzuleiten: „Member States shall undertake progressively to improve their Military capabilities“, was jedoch nicht an dieser Stelle in den Konventsentwurf übernommen wurde, sondern in Art. I-41, 3 zu finden ist.

Farnleitner und Bösch plädierten auch dafür, der Union Aufgaben im Verteidigungsbereich über die Petersberg-Aufgaben hinaus zu übertragen, wobei sie auf Grund der „zunehmend verschwimmenden Grenzen zwischen Krisenmanagement und Verteidigung ... ein(en) evolutionäre(n) Weg zu einer gemeinsamen Verteidigung“ initiieren wollten. Als erste Schritte in diesem Sinn nannten sie „Einsätze gegebenenfalls in einem erweiterten Spektrum von Petersberg, auch auf dem Gebiet der EU zuzulassen und eine wechselseitige militärische Beistandserklärung für den Fall eines gravierenden Terroranschlages vertraglich zu fixieren.“ Zugleich kündigten sie an, Österreich werde „entsprechend seiner Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin (Entschließung des Nationalrats vom 12.12.2001) ... künftige Bemühungen unterstützen, die in Art. 17 (jetzt Art. I-41) aufgezeigte Möglichkeit einer gemeinsamen Verteidigung zu verwirklichen. Da die Mehrheit der EU-Staaten diesbezügliche Verpflichtungen im Rahmen der NATO eingegangen ist, wäre eine gemeinsame Verteidigung der EU-Staaten nur in Verschränkung mit dem Atlantischen Bündnis vorstellbar. ... Langfristig wäre daher eine Harmonisierung von EU und NATO-Mitgliedschaft anzustreben.“<sup>76</sup>

im UN-Sicherheitsrat und der Einrichtung eines zivilen Europäischen Friedenskorps sowie mit der Streichung der Solidaritätsklausel und mit der Einschränkung von Kriseneinsätzen auf solche mit einem UN-Mandat.

75 Hannes Farnleitner/Reinhard E. Bösch, Ein neuer Impuls für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Europäischer Konvent, CONV 437/02, CONTRIB 158, Anlage, Brüssel, den 28. November 2002, S. 2.

76 Farnleitner/Bösch 2002 a.a.O. (s. Anm. 75), S. 4. Ähnlich argumentiert etwa zur gleichen Zeit Außenministerin Benita Ferrero-Waldner, Österreich und die ESVP, in: Werner Hoyer/Gerd F. Kaldrack (Hrsg.), Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP): der Weg zu integrierten Europäischen Streitkräften? Baden-Baden 2002, S. 205.

Da letzteres Sache jedes einzelnen der nicht der NATO angehörenden Staaten ist, brachten sie hierzu keine österreichische Initiative in den Konvent ein. Möglicherweise genügte den Autoren die kurze Zeit später von der EU und der NATO verabschiedete gemeinsame Erklärung vom 16. Dezember 2002, obwohl diese unter dem Stichwort „Partnerschaft“ angesichts der schon spürbaren innereuropäischen und transatlantischen Spannungen über den heraufziehenden Irak-Krieg sehr sperrig erklärt, beide Seiten wollten sicherstellen, „dass die Krisenbewältigungsaktivitäten der beiden Organisationen sich gegenseitig verstärken, während anerkannt wird, dass die Europäische Union und die NATO Organisationen verschiedener Art sind“ und danach zusätzlich betont, die „Interessen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der NATO“ achten zu wollen.<sup>77</sup>

Gleich nach Beginn des Irak-Krieges erklärte Bundespräsident Thomas Klestil am 23. März 2003 in einer Fernsehansprache, im nun eingetretenen Neutralitätsfall verweigere Österreich den Krieg führenden Parteien jegliche Transit- und Überflugrechte, zumal der amerikanisch-britische Vormarsch nicht durch eine UN-Resolution gedeckt sei. Damit dieser Akt nicht so gedeutet werden konnte, als schlage sich Wien auf die Seite der europäischen Kriegsgegner um Deutschland und Frankreich, erklärte Bundeskanzler Schüssel am 26. März vor dem Nationalrat, seine Regierung vertrete zur Intervention im Irak eine Position „in der europäischen Mitte“, eine Position, mit der Schüssel das „Primat der Politik“ und die „Entschlossenheit in *unserem* (!?) Vorgehen gegen Terror und Diktatur“<sup>78</sup> auf einen Nenner bringen wollte, wie auch immer das angesichts eines in dieser Frage tief gespaltenen Europas<sup>79</sup> möglich sein sollte.

Diese unterschiedliche Haltung der führenden Repräsentanten des Staates zeigt, wie flexibel inzwischen mit der Neutralität umgegangen werden kann. Dennoch ist sie, auch dies ist an der Ausrufung des Neutralitätsfalls im Irak-Krieg abzulesen, in bestimmten Fällen immer noch mehr als nur ein österreichische Identitätsgefühle ansprechender Erinnerungsposten für Sonntagsreden.

77 Erklärung der EU und der NATO über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, verabschiedet am 16. Dezember 2002 vom Nordatlantikrat und vom Politischen und Sicherheitspolitischen Ausschuss der Europäischen Union in Brüssel. In: Internationale Politik, 2004/1, S. 86.

78 Regierungserklärung von Bundeskanzler Wolfgang Schüssel, zit. nach Nationalrat, XXII Gesetzgebungsperiode, Stenographisches Protokoll, 10. Sitzung, S. 36, Hervorhebung B.M.

79 Vgl. Florence Gauzy Krieger/Berthold Meyer, Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit der EU-Staaten – Traum oder Alptraum? In: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), Pax Americana und Pax Europaea. Konsens oder Konflikt um eine neue Weltordnungskonzeption? Friedensbericht 2004, Münster 2004, S.80ff.

### 3. Die Bundesheerreform

#### 3.1 Perspektiven der Reformkommission

Die vom ehemaligen Wiener Bürgermeister und Landeshauptmann Helmut Zilk (SPÖ) geleitete Bundesheerreformkommission legte am 14. Juni 2004 ihren Bericht vor, der die Aufgaben der Streitkräfte unter den „neuen Risiken, Gefahren und Bedrohungen“ bestimmt, denen „auch von einem neutralen Staat wie Österreich nur durch eine zunehmende Zusammenarbeit im Rahmen der internationalen Gemeinschaft und Solidarität im Rahmen der EU begegnet werden kann.“<sup>80</sup> In diesem Dokument taucht außer an der zitierten Stelle die Neutralität nur noch zweimal in Form des Begriffs „Neutralitäts-BVG“ in Klammern auf, wenn auf die geltende Verfassungslage hingewiesen wird.

Den Bericht der Reformkommission zierte eine tiefblau eingefärbte Europakarte, aus welcher nur der Umriss Österreichs in Rot-Weiß-Rot inmitten des Europäischen Sternenkranzes hervorrang. Treffender könnte das Umschlagbild gar nicht sein, denn es geht bei der Reform, wie Verteidigungsminister Günther Platter (ÖVP) es auf den Punkt brachte, um die „Europäisierung“ des Bundesheeres.<sup>81</sup>

Die Kommission deckte in ihrer Zusammensetzung das politische Spektrum weitgehend ab, erarbeitete ihre Positionspapiere und Empfehlungen aber auf der Grundlage von „Basismaterial“, das ausschließlich von militärischen Experten verfasst wurde.<sup>82</sup> Dieses ist dem Bericht summarisch beigelegt. Es stellte, wie es einleitend heißt, die sicherheits- und verteidigungspolitischen Entwicklungen in einen „europäischen Kontext“<sup>83</sup> Demgegenüber wird mit Blick auf „eine klassische konventionell-militärische Bedrohung des österreichischen Territoriums“ lapidar festgestellt: Sie „ist derzeit nicht gegeben und für den Beurteilungszeitraum nicht zu erkennen. Daraus ergibt sich klar, dass Kräfte, die ihre Begründung ausschließlich in der Verteidigung des eigenen Territoriums fänden, für die Organisation des Bundesheeres nicht mehr ausschließlich strukturbestimmend zu sein haben.“<sup>84</sup> Daher geht das Basismaterial insbesondere auf die ESVP, die NATO und deren Partnerschaft für den Frieden (PfP), den Zusammenhang zwischen der EU, der NATO und (dem) Krisenmanagement der Vereinten Nationen (VN) sowie die regionale Dimension des Krisenmanagements der OSZE ein, und zwar in dieser Reihenfolge.

Obwohl, wie es ausdrücklich heißt, zum Zeitpunkt der Vorlage des Berichts der EU-Verfassungsvertrag noch nicht durch den Europäischen Rat angenommen war, rangiert

80 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm.13), S. 47.

81 Günther Platter, Österreichische Verteidigungspolitik für europäische Sicherheit, in: ÖMZ 6/2004, S. 679.

82 Andere Experten werden im Bericht nicht als Materiallieferanten genannt, sondern nahmen an einzelnen Sitzungen offenbar nur als Gesprächspartner teil.

83 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 71.

84 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 78f.

die ESVP bewusst ganz oben, denn für die Kommission stellten schon im Frühjahr 2004 „die Hauptelemente des Verfassungsentwurfes wesentliche Faktoren für die Weiterentwicklung des internationalen Rahmens für Österreich dar“<sup>85</sup> Dabei bezog sie sich u. a. darauf, dass Konsens „über die Kernbereiche der ESVP“ bestehe, der „politische Wille zur Verankerung einer Beistandsgarantie (und) die Perspektive einer gemeinsamen Verteidigung“ „offenbar vorhanden“ sei, vor allem aber „ein Kernelement der Strukturierten Zusammenarbeit, nämlich die Schaffung von Kooperationen zur Bereitstellung rasch verfügbarer Kräfte, durch das ‚Battlegroups Concept‘ bereits verwirklicht“ werde.<sup>86</sup>

Über dieses Konzept heißt es zunächst in Übereinstimmung mit dem Verfassungsentwurf, die Teilnahme an nationalen und/oder multinationalen Battle Groups stehe all jenen Mitgliedstaaten der EU offen, „die dies politisch wollen und militärisch dazu in der Lage sind“.<sup>87</sup> Dann aber wird behauptet, die Entscheidung über eine Teilnahme oder Nichtteilnahme werde „ein wesentliches Beurteilungskriterium für die Einstufung eines Mitgliedstaates der EU hinsichtlich seines zukünftigen Gewichts im Rahmen der ESVP und damit ... innerhalb der EU darstellen“.<sup>88</sup> Offenbar wollten die Experten mit dieser These glauben machen, wer sich – etwa mit Rücksicht auf überkommene Neutralitätsvorstellungen – nicht hinreichend aktiv an einer Battle Group der EU beteiligt, müsse damit rechnen, innerhalb der Union zu den Leichtgewichten gezählt zu werden. Es wird zwar nicht ausgeführt, welche Folgen dies zeitigen könnte, aber es klingt, als fürchte man im Falle eines militärischen Abseitsstehens eines Tages keinen EU-Kommissar mehr stellen zu dürfen.

Zutreffend schreiben die Experten, der NATO komme „als standard- und normensetzender Institution für die Entwicklung von nationalen Streitkräften eine weit höhere Autorität zu, als dies für die EU auf absehbare Zeit erreichbar erscheint. Mit anderen Worten: Auch in Zukunft werden die maßgeblichen Kriterien für die Streitkräfteentwicklung durch die NATO definiert.“<sup>89</sup> Dabei eröffne die PfP nach der jüngsten NATO-Erweiterung den verbleibenden europäischen PfP Staaten Schweden, Finnland, Irland, Schweiz und Österreich „die Möglichkeit, in einer Art ‚Sonderrolle‘ sehr nahe an das Bündnis heranzurücken. ... Dazu gehört unter anderem die Möglichkeit, die nationalen Streitkräfte nach NATO Standards zu entwickeln und zu evaluieren und die Streitkräfte von nicht-alliierten Kleinstaaten im internationalen Verbund interoperabel zu machen.“<sup>90</sup>

Die Kommission erarbeitete zunächst mehrere Positionspapiere, die ihrerseits die Grundlage für ihre Empfehlungen darstellten. Im Positionspapier „Zur Verteidigungspoli-

85 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 72.

86 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 72.

87 Vertrag über eine Verfassung für Europa, Art. III-310, 1.

88 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 73.

89 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 74.

90 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 74f., Hervorhebung B.M.

tik“ heißt es zur ESVP: „Ohne sicheres Umfeld kann es kein sicheres Österreich geben. Es liegt daher im sicherheitspolitischen Interesse Österreichs, sich an der ESVP zu beteiligen.“ Für das Bundesheer bedeute dies, „dass die Fähigkeit zur Teilnahme an anspruchsvollen Einsätzen des europäischen Krisenmanagements, wie sie einerseits durch die Petersberg-Aufgaben in ihrer Gesamtheit, andererseits durch mögliche Weiterentwicklungen definiert, bzw. neu zu definieren sein werden, zum bestimmenden Faktor für die Entwicklung seiner Kapazitäten“ werde. Die hierfür erforderliche Interoperabilität sei aus heutiger Sicht „weiterhin im Rahmen der relevanten Programme auf der Grundlage der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) zu gewährleisten“<sup>91</sup>

In einem weiteren Positionspapier „Zur Streitkräfteentwicklung“ werden dann recht anspruchsvoll die für das Bundesheer 2010 angestrebten operationellen Fähigkeiten aufgelistet, darunter die „Führung einer multinationalen Brigade im Sinne des EU-Framework-Nations-Konzepts über das gesamte Spektrum der ESVP/Petersberg-Aufgaben. ... Einsatz von bis zu zwei Bataillonen auch in getrennten Einsatzräumen jeweils aus weitgehend strukturierten Kräften. Im oberen Spektrum der Petersberg-Aufgaben würde ein solcher Einsatz alternativ zur Führung einer multinationalen Brigade erfolgen; für klassische Peacekeeping-Einsätze sollten erforderlichenfalls auch zusätzliche Kapazitäten verfügbar gehalten werden.“<sup>92</sup> Während das Papier für diese Einsätze im unteren Einsatzspektrum eine unbegrenzte Verweildauer fordert, sieht es für das obere Einsatzspektrum der Brigade oder der Bataillone ein Durchhaltevermögen von mindestens einem Jahr vor. Zeitgleich dazu sollen kurzfristige und zeitlich begrenzte Einsätze von der Katastrophenhilfe bis zum „Beitrag zu einer – im Rahmen von Friedensoperationen im Auftrag der Vereinten Nationen zum Einsatz kommenden – ‚Battle Group‘ der EU vorerst zumindest in Kompaniestärke möglich sein.“<sup>93</sup>

Das Papier hält in diesem Zusammenhang „die konsequente Weiterführung der Professionalisierung für das befristete und unbefristete Kaderpersonal, insbesondere von Mannschaftsdienstgraden“ für bedeutsam.<sup>94</sup> Dabei wäre „die Miliz ... zur Sicherstellung der Aufwuchsfähigkeit und zur Unterstützung der personellen Durchhaltefähigkeit auf einer möglichst breiten Basis neu zu definieren“<sup>95</sup> Der Grundwehrdienst solle zu diesem Zweck „auch eine Ausbildung vermitteln, die als Grundlage für die Rekrutierung von Kadernachwuchs im Präsenz- und Milizstand dient“.<sup>96</sup>

Ziel der eigentlichen Empfehlungen ist es, „Voraussetzungen für eine militärische Beteiligung Österreichs an Operationen der multinationalen Konfliktprävention und des

91 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 21f., Hervorhebung B.M.

92 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 24.

93 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 24.

94 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 24f.

95 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 25.

96 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 27.

Krisenmanagements (zu schaffen), wobei die internationalen Aufgaben des Bundesheeres durch die Teilnahme an UNO- oder OSZE-mandatierten Einsätzen und an den zunehmend anspruchsvoller werdenden Einsätzen des EU-Krisenmanagements bestimmt werden.<sup>97</sup> Dazu gehöre die Herstellung der Interoperabilität des Bundesheeres, um jene Standards zu erreichen, die als Voraussetzung für eine Beteiligung angesehen werden.<sup>98</sup> Dabei soll es vom Umfang her bis zum Zieldatum 2010 sogar zu einer Halbierung der bisherigen Mobilmachungsstärke von 110.000 Personen<sup>99</sup> auf ca. 50.000 kommen.

Die Experten hatten der Kommission drei Modelle für das künftige Bundesheer vorgelegt, ein „Freiwilligensystem“, ein Wehrpflichtsystem „mit nachhaltiger Auslandsorientierung“ und eines „mit ausgewogener In- und Auslandsorientierung“. Während das Modell 1 „die höchste Leistungsfähigkeit“ zeige, ergebe sich aus dem Modell 3 auch bei verkürzter Grundwehrdienstdauer „die größte Handlungskompetenz sowohl für den Auslandseinsatz als auch für Einsätze im Inland“<sup>100</sup>. Die Kommission schloss sich dem Modell 3 an und empfahl, bis auf weiteres die Wehrpflicht beizubehalten und den Grundwehrdienst ab 2007 auf sechs Monate zu verkürzen, insgesamt aber „die Gliederung des Bundesheeres 2010 so zu gestalten, dass spätere Entwicklungen, etwa auch die Aussetzung der Wehrpflicht und die Umstellung auf ein Freiwilligenheer, möglich sind.“<sup>101</sup>

### 3.2 Zum Stand der Reform Mitte 2005

Insgesamt war vorgesehen, diese Pläne bis Anfang 2006 in sieben Stufen zu konkretisieren und danach im Bundesheer umzusetzen.<sup>102</sup> Mit der Implementierung wurde eine selbständige Projektorganisation unter dem Arbeitsbegriff „Management ÖBH 2010“ beauftragt, die dem Chef des Generalstabes direkt zugeordnet ist.<sup>103</sup> Inzwischen liegen erste Ergebnisse vor, zu deren wichtigsten gehört, dass die Dauer des Grundwehrdienstes schon vom 1. Januar 2006 an von acht auf sechs Monate verkürzt wird, allerdings zunächst aufgrund einer Verordnung des Verteidigungsministers und erst ab 2008 per Gesetz. Darin soll auch geregelt werden, dass die Miliz künftig nur aus Freiwilligen bestehen soll, deren Anwerbung durch eine eigene Milizprämie erleichtert werden soll.<sup>104</sup> Letzteres dürfte er-

97 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 48. Die „Empfehlungen der Bundesheerreformkommission“ (S. 47-67) sind nachgedruckt in: ÖMZ, Heft 5/2004, S. 603-610.

98 Vgl. „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 49.

99 Davon gehören ca. 35.000 dem Präsenzstand (ca. 16.000 Berufssoldaten und 17.000 Präsenzdiener) und ca. 75.000 der Miliz an.

100 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 90f.

101 „bundesheer 2010“, a.a.O. (Anm. 13), S. 53.

102 Information der Österreichischen Offiziersgesellschaft zum Stand der Bundesheer-Reform, Wehr- und Sicherheitspolitisches Bulletin Nr. 2, Oktober 2004, zit. nach [www.oeog.at/bulletin.php?id=46](http://www.oeog.at/bulletin.php?id=46).

103 Vgl. R. Striedinger, Weiterentwicklung der Bundesheerreform – erste Ergebnisse, in: ÖMZ 2/2005, S. 221.

104 Vgl. [kurier.at/nachrichten/nonstop](http://kurier.at/nachrichten/nonstop) vom 24. Mai 2005.

forderlich sein, um die Fähigkeit zu erlangen, mit bis zu 1.500 Soldaten permanent und mit einer Rahmenbrigade von bis zu 3.500 Soldaten bis zu einem Jahr Auslandseinsätze durchhalten zu können. Bei der Military Capabilities Commitment Conference am 22. November 2004, bei welcher der EU-Außenministerrat gemeinsam mit den Verteidigungsministern tagte, bekundete Verteidigungsminister Platter, dass sich das Bundesheer ab 2007 mit 200 Soldaten (Infanterie, ABC-Einheiten und Pionieren) an einer gemeinsam mit Deutschland und Tschechien zu formierenden „Zentraleuropäischen“ Battle Group der EU beteiligen wird. In diesem Zusammenhang wurde auch herausgestellt, dass die nationale Entscheidungsautonomie über einen konkreten Einsatz der Battle Group gewahrt bleibe. Maßgeblich hierfür sei das „Entsendeverfahren nach dem KSE-BVG-Beschluss der Bundesregierung“ im „Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates“<sup>105</sup>

Der Minister beabsichtigt außerdem, die Spitzengliederung der Armee durch eine Reduzierung von sechs Kommandos auf künftig ein Streitkräftekommando und ein Kommando Einsatzunterstützung zu verschlanken. Schließlich sollen knapp die Hälfte der Liegenschaften des Bundesheeres verkauft werden.

#### **4. Traum und Realität vom „felix Austria neutralis“ in der öffentlichen Meinung und im politischen Diskurs**

Nachdem in den beiden vorangegangenen Kapiteln der Weg von der „immerwährenden“ zur „Restneutralität“ auf der politischen und der militärischen Ebene nachgezeichnet wurde, soll im folgenden gezeigt werden, dass die Neutralität von den Österreicherinnen und Österreichern am Ende der fünf Jahrzehnte, in denen die Ewigkeit ihres Bestandes zerrann, noch immer hoch geschätzt wird, auch wenn sich dies zum Teil aus einer Überbewertung erklärt.

Diese hängt damit zusammen, dass zumindest im alltäglichen Diskurs nicht zwischen den Haupt- und Nebenfunktionen der Neutralität unterschieden wird. Sicher spielte während der Zeit des Kalten Krieges die Hauptfunktion, aus einem eventuellen Zusammenprall der beiden Blöcke und damit letzten Endes aus einem heißen Krieg herausgehalten zu werden, die entscheidende Rolle, die, obwohl inzwischen gegenstandslos, bis in die Gegenwart hineinstrahlt. Daneben gibt es aber auch in der Öffentlichkeit eine Wahrnehmung, die am Beispiel der Schweiz geschult ist und in die Richtung geht, dass der Neutrale „gute Dienste“ in Konflikten anbietet und als Vermittler tätig wird. Dazu bemerkt Hummer, die österreichische Öffentlichkeit unterläge in Bezug auf diese Nebenfunktion

105 Das Battle-Group-Concept – Schritt vorwärts und Nagelprobe für Österreich, Wehr- und Sicherheitspolitisches Bulletin Nr. 3/November 2004, zit. nach [www.oeog.at/bulletin.php?id=47](http://www.oeog.at/bulletin.php?id=47), vgl. E. Apfelnab, Österreich beteiligt sich am Battlegroup Concept der EU, in ÖMZ 1/2005, S. 68f.

nen „einer grotesken Fehleinschätzung“. Österreich habe während der gesamten Periode der dauernden Neutralität „keinen einzigen (!) Fall einer internationalen Vermittlung zwischen zwei Streitparteien“ allein deshalb regeln können, weil es „als dauernd neutraler Staat“ auftrat, sondern wenn es dies gab, sei es „eher auf geopolitische Bedingtheiten der Lage Österreichs, persönliche Reputationen einzelner österreichischer Politiker (Kreisky) sowie sonstige Umstände“ zurückzuführen gewesen. „Der Mythos des dauernd neutralen Österreich als gesuchter Friedensstifter“ sei durchaus als das zu sehen, „was er wirklich ist, nämlich als bloßer Mythos, eine Chimäre.“<sup>106</sup>

#### 4.1 Zur Entwicklung der öffentlichen Meinung seit Mitte der 1990er Jahre

Der langjährige die Neutralität befürwortende gesellschaftliche Grundkonsens wurde in den 1990er Jahren durch die Kriege in dem benachbarten ehemaligen Jugoslawien noch verstärkt, war jedoch nach dem Friedensvertrag von Dayton Ende 1995, der den Krieg in Bosnien beendete, zeitweilig rückläufig. Einige im Auftrag des Bundesministeriums für Landesverteidigung vor dem Horizont der damaligen Diskussion über einen eventuellen NATO-Beitritt durchgeführte Umfragen zeigen indes noch für die Zeit zwischen Oktober 1996 und März 1998 Werte knapp unter 70 % für die Beibehaltung der Neutralität, dann aber zum Oktober 1998 einen Rückgang auf 59 % (aufgeben wollten sie um diese Zeit 38%). Vom Juli/August 1995 sank der Anteil derer, welche die Neutralität für „aktuell und zeitgemäß“ hielten von 60 auf 46 % (Oktober 1998), und stieg der Anteil derer, die sie für „veraltet“ hielten von 22 auf 37 %<sup>107</sup>

In einer zwischen 1997 und 2000 durchgeführten vielschichtigen Untersuchung über die Neutralität als einem zentralen Element der österreichischen nationalen Identität kam eine Forschungsgruppe um Ruth Wodak zu dem Ergebnis, dass im Diskurs der Eliten „die Neutralität klar als überholt und obsolet gilt“, während im Privatsdiskurs „die Neutralität noch immer einen geschätzten Teil der österreichischen Identität darstellt“. Auf dieser Ebene fand die Gruppe zwei parallel verlaufende Diskurse, einen, „in dem die Neutralität in ein moralisches Feld eingebettet ist; dieser Diskurs ist auch Teil des österreichischen Identitätsdiskurses. Neutralität ist gut, Krieg ist schlecht etc.“ und davon losgelöst einen anderen um die EU und um Wirtschaftsfragen, in dem die Neutralität „als durch die Realpolitik obsolet gemacht, bzw. den wirtschaftlichen Zwecken notwendigerweise weichen“ angesehen wird.

Dem gegenüber habe die Neutralität im öffentlichen Fernsehdiskurs gegenüber der NATO als „alte Selbstverständlichkeit“ zu dieser Zeit kaum Bedeutung gehabt: „Geredet, diskutiert wird vor allem über die NATO, was sie ist, was sie will etc. D.h., ein überwie-

106 Hummer, a.a.O. (Anm. 41), S. 164.

107 Nach: Meinungswandel zur Sicherheitspolitik., a.a.O. (Anm. 50).



gender Teil der Argumente richtet sich für oder gegen die NATO, die Neutralität als solche wird eher wenig thematisiert, und erscheint damit wenig gewichtig.<sup>108</sup>

Einen neuen Zuwachs erhielt die Mehrheit der Neutralitätsbefürworter anlässlich des Kosovokrieges 1999, als sich 81 % der Befragten für ihre Beibehaltung aussprachen. Auch nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 reagierten „die ÖsterreicherInnen ... mit dem Wunsch nach den bewährten Konzepten aktiver Friedenspolitik. 72 % ... gaben in einer Umfrage an, dass sich Österreich im Krieg gegen den Terror neutral verhalten soll und die USA nicht unterstützen darf. Lediglich 20 % der Befragten gaben an, dass sich Österreich an die Seite Amerikas stellen soll.“<sup>109</sup>

Umfragen aus den Jahren 2002 bis 2004 zeigen nach wie vor deutliche Mehrheiten für die Neutralität, zugleich aber innere Widersprüche: So meldete APA am 9. Januar 2003: „Die Mehrheit der Österreicher ist für eine Teilnahme an einer gemeinsamen europäischen Armee – aber gleichzeitig weiterhin für die Beibehaltung der Neutralität.“ Dies sei das Ergebnis einer Studie der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) vom Oktober 2002. Ihr zufolge sprachen sich 73 Prozent in einer telefonischen Befragung für eine gesamteuropäische Armee aus, 63 Prozent befürworteten die Teilnahme Österreichs daran, 46 Prozent sogar mit Bodentruppen. Gleichzeitig wollten aber 69 Prozent nicht, dass Österreich im Zuge der Schaffung dieser Armee seine Neutralität aufgibt.<sup>110</sup>

Ende 2003 veröffentlichte Greenpeace eine Befragung, in der es unter anderem darum ging, unter welchen Bedingungen die Österreicher in einer Volksabstimmung über die EU-Verfassung mit Ja antworten würden. Mehr als 80 Prozent wollten dieser Umfrage zufolge der Verfassung „nur dann zustimmen, wenn Österreich weiterhin einen EU-Kommissar stellt, die Neutralität beibehält und weiter am rotierenden EU-Vorsitz teilnimmt.“<sup>111</sup>

108 Österreichische Akademie der Wissenschaften, Projektbericht Prof. Dr. Ruth Wodak et al. „Neutralität und Identität“, 1997-2000, Wien 2000, S. 22.; vgl. dazu auch die vorangegangene Untersuchung aus der Zeit zwischen 1994 und 1996 in: Ruth Wodak et al., *Zur diskursiven Konstruktion nationaler Identität*, Frankfurt am Main 1998.

109 Thomas Roithner, *Die Herausforderungen und Möglichkeiten der Friedensbewegung im Spannungsfeld traditioneller Strukturen und dem Prozess der Sozialforen in Zeiten des „permanenten Krieges“*, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), *Pax Americana und Pax Europaea. Konsens oder Konflikt um eine neue Weltordnungskonzeption*, Friedensbericht 2004, Münster 2004, S. 267.

110 Vgl. APA0320 5 AI 0452 II Do. 09. Jän 2003, S. 1. Bei einer ein Jahr später veröffentlichten Umfrage, in der die Formel von der immerwährenden Neutralität in die einer „immerwährenden Beistandspflicht“ innerhalb der Europäischen Union umgewandelt wurde, stimmten 20 Prozent für eine solche Pflicht, darunter am stärksten Anhänger der ÖVP und Personen im Alter zwischen 51 und 65 Jahren, am wenigsten Anhänger der SPÖ und der Grünen. In dieser Umfrage sprachen sich außerdem 75 Prozent für eine gemeinsame europäische Armee aus, wobei 42 Prozent meinten, dann solle es keine nationalen Heere mehr geben, während 33 Prozent die gemeinsame Armee zusätzlich zu den einzelstaatlichen Armeen befürworteten. Vgl. APA 0382 5 AI 0526 II Do. 19. Feb 2004, S. 1f.

111 APA0299 AI 0332 II Fr., 12. Dezember 2003.

In den ersten Monaten des Jahres 2004 spielte die Neutralität in der öffentlichen Auseinandersetzung – wie erwähnt – insofern eine stärkere Rolle, als die beiden Kandidaten für das Amt des direkt zu wählenden Bundespräsidenten, der nach Artikel 80, 1 des Bundesverfassungsgesetzes auch Oberbefehlshaber des Bundesheeres ist, Außenministerin Benita Ferrero-Waldner (ÖVP) und der stellvertretende Nationalratspräsident Heinz Fischer (SPÖ), ihre diesbezügliche Positionsdifferenz zu einem ihrer Wahlkampfthemen machten. Dabei attackierte Fischer die Außenministerin wegen ihres „Schlingerkurses“ in Sachen Neutralität. Bei einer Blitzumfrage nach einem Fernsehduell der beiden Kandidaten kurz vor dem Wahltag, in dem sich die Außenministerin für „Neutralität außerhalb Europas“, aber eine „spezifische Solidarität“ innerhalb Europas ausgesprochen hatte, und ihr Gegenkandidat sich gegen eine solche „Gliederung“ gewandt und dazu bekannt hatte, das Neutralitätsgesetz insgesamt ernst zu nehmen, zeigte sich, dass Fischer beim Thema Neutralität mit 57 zu 21 Prozent gegenüber Ferrero-Waldner in Führung lag.<sup>112</sup> Am Abend der Wahl, aus der Fischer als Sieger hervorging, wurde eine Ifes-Umfrage veröffentlicht, derzufolge 76 Prozent seiner Wähler das Thema „Bewahrung der Neutralität“ als sehr wichtig bezeichnet hatten, womit es bei ihnen weit vor allen anderen Themen lag. Demgegenüber hoben nur – aber immerhin doch – 53 Prozent der Wähler von Ferrero-Waldner unter ihren „außenpolitischen Leistungen“ das Thema „Bewahrung der Neutralität“ hervor.<sup>113</sup>

Die insofern in beiden politischen Lagern anzutreffende Mehrheit für die Bewahrung der Neutralität findet sich auch in einer weiteren Umfrage aus dem April 2004 im Zusammenhang mit der damals bevorstehenden Europaparlamentswahl, bei der mehr als drei Viertel von 1000 Befragten erklärten, dass Neutralität für sie absolute Priorität habe. Dass die Neutralität „in jeder Bevölkerungsgruppe besondere Wichtigkeit habe“ sei geradezu „sensationell“<sup>114</sup>

Doch das, was die breite Öffentlichkeit eint, spiegelt sich nicht in gleicher Weise im Meinungsbild ihrer Repräsentanten wider. Dies zeigt eine Vergleichsumfrage aus dem März 2004 unter 1000 Wählern und 255 Parlamentariern, die zum Teil „fundamentale Unterschiede“ offen legte und damit zugleich den oben für das Ende der 1990er Jahre konstatierten Dissens der Diskurse für die Gegenwart bestätigt: „Die Beibehaltung der Neutralität wurde etwa von 53 Prozent der ÖVP-Wähler, aber nur von zehn Prozent der ÖVP-Politiker als wichtig genannt“. Auch die Wähler der FPÖ unterscheiden sich von „ihren“ Politikern beim Thema Neutralität (72 Prozent der Wähler, 14 Prozent der Politiker dafür). Bei der SPÖ gab es hingegen in dieser Frage offenbar keine nennenswerten Unterschiede zwischen Wählern und Repräsentanten.<sup>115</sup>

112 APA0688 5 II 0182 Do., 15. April 2004 S.1, sowie APA0005 5 II 0718 Fr., 16. April 2004.

113 APA0293 5 II 0225 So., 25. April 2004.

114 Ifes-Umfrage, APA0034 5 II 0237 AI Do., 06. Mai 2004.

115 Vgl. APA0026 5 II 0412 fr. 14. Mai 2004, S.1. Zu den Grünen und ihren Wählern gibt die Meldung keine Auskunft.

## 4.2 Die Positionen der politischen Parteien

Vergleicht man die Haltung der politischen Parteien zur Neutralität in den letzten Jahren, so stehen die Sozialdemokraten (SPÖ) nach wie vor in der Tradition Bruno Kreiskys, dessen aktive Neutralitätspolitik das Land international zu hohem Ansehen geführt hat. Allerdings hinderte die Identifikation mit der Ära Kreisky seine Nachfolger im Amt Franz Vranitzky und Viktor Klima nicht, die wesentlichen Schritte zur Europäisierung des Landes selbst einzuleiten. Indem sie aber zweierlei Maß bei der Westbindung anlegten und nach dem Muster verfahren, soviel EG/EU-Integration wie möglich und nur soviel NATO-Partnerschaft, wie es auch von den anderen neutralen und nicht gebundenen Staaten Schweden und Finnland für opportun gehalten wurde, gelang es ihnen allem Anschein nach glaubwürdiger als anderen Parteien sich dem Wählervolk als Wahrer der Neutralität darzustellen und diese Aura auch auf den Oppositionsbänken zu wahren. Dieser Position entsprachen auch die jüngsten Reaktionen auf den Vorschlag von Vizekanzler Hubert Gorbach (BZÖ) vom Tag des Jubiläums des Staatsvertrages am 15. Mai 2005, eine Volksabstimmung zur Neutralität abzuhalten: Die SPÖ trete entschieden gegen eine Abschaffung der Neutralität ein; daher gebe es auch keinen Grund für eine Volksabstimmung.<sup>116</sup>

Demgegenüber vertritt die bürgerlich-konservative Volkspartei (ÖVP) eine Auffassung, die in die Richtung geht, dass eine Vollmitgliedschaft in der EU nur durch eine Mitarbeit auf allen Ebenen und in allen Bereichen erfolversprechend ist. In der richtigen Erkenntnis, dass ein klares Abrücken von der Neutralität unpopulär ist, neigte der jetzige Bundeskanzler Wolfgang Schüssel allerdings schon als Außenminister dazu, die Spannungen zwischen einer Vollintegration in die EU samt GASP und ESVP und einer Fortsetzung des neutralen Status weich zu spülen. Dem entsprach die in der ÖVP als „Ei des Kolumbus“ entwickelte Idee, „das Neutralitätsgesetz nicht aufzuheben, sondern durch ein ebenfalls in Verfassungsrang stehendes ‚Solidaritätsgesetz‘ zu ergänzen“.<sup>117</sup> Diese Doppelperspektive brachte sie in den Anfang 2005 vom Österreich-Konvent vorgeschlagenen Entwurf einer neuen Verfassung ein (siehe Einleitung). Damit scheint der von der ÖVP Ende der 1990er Jahre favorisierte möglichst schnelle NATO-Beitritt endgültig zu den Akten gelegt zu sein. Wie anders wäre sonst das Hohe Lied von Bundeskanzler Schüssel auf die Neutralität in seiner Rede zum 50. Jahrestag des Staatsvertrages zu verstehen, die er in Kreiskyscher Manier als „klaren Auftrag für eine aktive Friedenspolitik“ interpretierte?<sup>118</sup> Im selben Zusammenhang erklärte die ebenfalls zur ÖVP gehörende neue Außenministerin Ursula Plassnik, der „Kern der Neutralität“ sei „unverändert“ und bedeute „keine Teilnahme an Kriegen, keine Stationierung fremder Truppen, kein Beitritt zu einem Militärbündnis. Wir sind aber auch Teil der Europäischen Union und haben die verfassungsrechtlichen Grundlagen dafür geschaffen, um uns an der Gemeinsamen Sicherheits- und

116 So der SPÖ-Bundesgeschäftsführer Norbert Darabos, vgl. „Neutralitätsdebatte“ (Anm.4).

117 Hummer, a.a.O. (Anm. 41), S. 163.

118 Zit. nach „50 Jahre Staatsvertrag“ (Anm. 3).

Verteidigungspolitik beteiligen zu können.’ Dass bei friedensschaffenden Maßnahmen doch auch die Teilnahme an einem Krieg möglich sei und dies einen Widerspruch zur Neutralität darstelle, sieht Plassnik nicht.<sup>119</sup>

Angesichts der weit verbreiteten schillernden Neutralitätsvorstellungen überrascht es kaum, dass eine populistische Partei wie die FPÖ trotz ihrer in sich widersprüchlichen Aussagen zur Neutralität zeitweilig relativ viele Stimmen auf sich vereinen konnte. So sprach sie sich in den Zeiten, in denen sie etwa ein Viertel der Wähler hinter sich scharte, gleichzeitig gegen EU und Euro, jedoch für einen NATO-Beitritt aus. Nachdem sich im Frühjahr 2005 der Haider-Flügel als Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ) von der FPÖ abgespalten hatte, bezeichnete allerdings der Obmann der Rest-FPÖ Heinz-Christian Strache die Neutralität als „fixen Bestandteil unserer rot-weiß-roten Identität“, der „nicht am Altar eines europäischen Zentralismus oder geopolitischer Spielereien der USA geopfert werden“ dürfe. Er kritisierte damit den vom Vizekanzler und geschäftsführenden Obmann des neuen BZÖ Gorbach am 15. Mai 2005 ins Gespräch gebrachten Vorschlag einer Volksabstimmung.<sup>120</sup> Allerdings spricht vieles dafür, dass dieser, was die Modifizierung der Neutralität anging, reichlich vage Vorschlag nichts anderes als ein vom Termin her gut platzierter Luftballon war, um das BZÖ ins Gespräch zu bringen.

Die Partei der Grünen, die als viertgrößte Fraktion seit mehreren Perioden dem Nationalrat angehört, hält gemeinsam mit der SPÖ die Fahne der Neutralität hoch. Dies stellten sie auch in ihren Äußerungen zu den Erklärungen Schüssels und Gorbachs zum 15. Mai 2005 heraus, denen ihre Vizechefin Eva Glawischnig vorwarf, „mit gespaltener Zunge“ zu sprechen, nämlich sich hinter den Kulissen der Arbeit des Österreich-Konvents für eine „kalte Entsorgung der Neutralität eingesetzt“ und dafür „sogar Textvorschläge“ ausgearbeitet zu haben und nun wiederum ein Bekenntnis zur Neutralität abzulegen.<sup>121</sup>

Insgesamt lässt sich im österreichischen Jubiläumsjahr 2005 feststellen, dass die Neutralität in der öffentlichen Meinung wie im politischen Diskurs nach wie vor der zentrale außenpolitische Identitätsfaktor ist, obwohl (oder gerade weil?) ihr Inhalt immer mehr verschwimmt. Demgegenüber fällt es den Bürgerinnen und Bürgern nach einem Jahrzehnt Mitgliedschaft noch schwer, die europäische Idee und die Praxis der supranationalen Ordnung zu internalisieren, wobei die im Jahr 2000 gegen Österreich gerichteten Maßnahmen der vierzehn anderen EU-Staaten jenseits der Anhängerschaft der SPÖ und der Grünen sicher nicht dazu geeignet waren, eine auf Europa bezogene Identität aufzubauen.<sup>122</sup> Nachdem die Pro-Integrations-Rhetorik im Sommer 2005 aufgrund der Verfassungskrise der Europäischen Union an Zugkraft eingebüßt hat,<sup>123</sup> könnte im Zuge einer

119 Zit. nach „Neutralitätsdebatte“ (Anm. 4).

120 Zit. nach „Neutralitätsdebatte“ (Anm. 4).

121. Zit. nach „Neutralitätsdebatte“ (Anm. 4).

122 Vgl. Puntischer-Riekmann, a.a.O. (Anm. 9), S. 8.

123 Vgl. „Abfuhr für Europa“ (Anm. 9), S. 15.

nicht nur in Österreich zu beobachtenden Re-Nationalisierung das ursprüngliche Neutralitätsverständnis auch auf politischer Ebene Aufschwung erhalten.

## 5. Quo vadis Austria? – Schlussfolgerungen

Das österreichische Engagement in der Europäischen Union, insbesondere im Rahmen der ESVP, wie auch die auf den Weg gebrachte Bundesheerreform zeigen, dass die Donau-republik sich damit einen festen Platz in den europäischen Sicherheitsstrukturen sichern will und dies auch im Grunde erreicht hat. Sie konnte diesen Weg unbeschadet der noch geltenden Neutralitätsbestimmungen gehen, da die EU ihrem bisherigen Selbstverständnis nach kein Militärbündnis ist. Trotzdem entfernten sich die österreichischen Politiker damit nach und nach immer weiter von dem, was eine deutliche Mehrheit der Wahlbürger für neutral hält und womit sie sich und ihr Land identifizieren. Die formelhaft vorgetragenen Bekenntnisse der Politiker zum Fortbestand und zur Wichtigkeit der Neutralität ändern nichts an dieser wachsenden Diskrepanz. Hieraus könnte ein Akzeptanzproblem werden, wenn Soldaten des Bundesheeres in einer ESVP Battle Group aufgefordert wären, sich an einem Kampfeinsatz zu beteiligen, oder wenn die Regierung das zeitweilige Interesse an einer NATO-Vollmitgliedschaft wiederbelebte.

Grundsätzlich gibt es zwei Wege, die Schere zwischen öffentlicher Meinung und praktizierter Politik zu schließen: den definitiv erklärten Abschied von der Neutralität, der allerdings politisch kaum leichter durchsetzbar wäre als die Einebnung des Großglockners, oder ein politisches Umsteuern, das zugleich dazu beiträgt, den friedliebenden Charakter der EU zu festigen. Nachdem diejenige ESVP Battle Group, für die eine Beteiligung des Bundesheeres vorgesehen ist, gemeinsam mit deutschen und tschechischen Soldaten gebildet werden soll, ist es keine unzulässige Einmischung in österreichische Interna, wenn im folgenden über den weiteren Weg der Europäisierung unseres Nachbarlandes nachgedacht und überlegt wird, wie eine militärische Zusammenarbeit so gestaltet werden kann, dass sie auch von dessen Bevölkerung akzeptiert wird.

### 5.1 Führt der Weg über die ESVP in die NATO?

Die derzeitige Militärreform zielt darauf, im Rahmen der ESVP länger andauernde Auslandsmandate und kürzere Kampfeinsätze durchhalten zu können. Zu einem solch intensivem Engagement scheint die Regierung nicht zuletzt die Sorge anzutreiben, ohne volle militärische Präsenz in der ESVP könne ihr kleines Land in der Mitte Europas eines Tages innerhalb der EU marginalisiert werden. Mir scheinen derartige Befürchtungen maßlos übertrieben, zumal Österreich schon an der 2004 von der NATO auf die EU übergegangenen, jetzt EUFOR bzw. Operation „Althea“ genannten, ehemaligen SFOR-Truppe in Bosnien und Herzegowina beteiligt ist.

Auch wenn sich nicht vorhersagen lässt, welche Entwicklung die Bereitschaft und Fähigkeit der EU nimmt, eigene Streitkräfte zu entsenden, so ist die Übernahme des SFOR-

Mandates von der NATO kein Beleg dafür, dass das Bündnis künftig hinter der ESVP zurückstehen wird: Die Übernahme durch EUFOR war insofern unproblematisch, als Gerät und Personal schon vor Ort waren und nur der Namenszug und die Beflaggung geändert werden mussten. Auch die im Rahmen der ESVP im Sommer 2003 hauptsächlich von französischen Kampftruppen getragene Kurzzeit-Operation „Artemis“ im Kongo ist kein Präzedenzfall: Damals ging es dem französischen Präsidenten Jacques Chirac und dem deutschen Bundeskanzler Gerhard Schröder vor allem darum, gegenüber den in den Irak-Krieg verwickelten US-Amerikanern und Briten Handlungsfähigkeit zu beweisen. In anderen Fällen dürfte es hingegen selbst dann, wenn die Battle Groups konstituiert sind, wahrscheinlicher sein, dass Einsätze anspruchsvollerer Art weiterhin der funktionstüchtigeren NATO überlassen werden.

Grundsätzlich sind überdies vor jedem zustande zu bringenden ESVP-Einsatz Überlegungen und Abstimmungsbedürfnisse zwischen den möglicherweise Beteiligten darüber notwendig, wer sich in diesem Fall mit welchen Mitteln engagiert. Daran würde sich auch nichts ändern, wenn der vorerst gescheiterte Verfassungsvertrag doch noch Gültigkeit erlangte, denn Art. III-310 1 sieht vor, dass „der Rat die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen“ werde, „die dies wünschen und über die für eine derartige Mission erforderlichen Fähigkeiten verfügen.“ Es brauchen und werden also nie alle Mitglieder diese Entscheidung für sich positiv treffen, so dass sich die Frage der internen Gewichtung der mehr oder weniger kampffreudigen Länder allenfalls dann stellen dürfte, wenn ein Staat seine Soldaten zwar immer mit den anderen an einer Battle Group beteiligten Einheiten auch für anspruchsvolle Einsätze üben ließe, sie aber vor einem tatsächlichen Kampfeinsatz jedes Mal zurückzöge. Dann kämen wohl berechtigte Zweifel an seiner Verlässlichkeit auf. Daher ist es für alle Beteiligten wichtig, von vornherein einschätzen zu können, wo die Grenzen der politischen Belastbarkeit der einzelnen Partner liegen, um dies bei der Zuweisung der Aufgaben innerhalb der ESVP zu berücksichtigen.

Länder wie Österreich, aber auch Deutschland, in denen die Regierungen nicht allein über einen Einsatz entscheiden, sondern hierüber ein Einvernehmen mit dem Parlament herstellen müssen, haben natürlich zu bedenken, wie sie trotz dieses möglichen Unsicherheitsfaktors ihre Verlässlichkeit innerhalb der ESVP optimieren können. Dies gelingt am besten dann, wenn sie sich grundsätzlich nur bereit erklären, an Einsätzen mitzuwirken, die ihrer politischen und militärischen Kultur entsprechen. Dann kann auf europäischer Ebene entsprechend geplant werden.

Die Bemühungen des Bundesheeres um Interoperabilität nutzt der Zusammenarbeit in der ESVP. Wenn dabei zugleich die NATO mit im Blickfeld steht, spricht dies in erster Linie für das Bedürfnis, sich im Rahmen der NATO-PfP gut zu positionieren. Dies wird Österreich danach auch praktisch unter Beweis stellen wollen, indem es sich weiterhin an deren Missionen, beispielsweise der KFOR, beteiligt. Hierzu bedarf es jedoch keiner Sta-

tusänderung. Die jüngsten Bekenntnisse der führenden Repräsentanten der ehemals schwarz-blauen, inzwischen in schwarz-orange<sup>124</sup> umgefärbten Koalition zur Neutralität lassen überdies darauf schließen, dass ein Antrag auf Vollmitgliedschaft in der NATO nicht mehr auf ihrer Agenda steht. Sie haben offenbar eingesehen, dass dies der Öffentlichkeit nicht vermittelbar wäre, sondern den Oppositionsparteien SPÖ und Grüne bei den nächsten Wahlen Stimmen zuführen würde. Da es auch von Seiten der NATO keinen Druck in dieser Hinsicht gibt, kann in dieser Partnerschaft nach dem Prinzip „business as usual“ verfahren werden.

## **5.2 Vom allgemeinen Nutzen einer speziell auf Friedensmissionen ausgerichteten Militärpolitik**

Die „aktive Neutralitätspolitik“ der Ära Kreisky wurde, wie erwähnt, von einem starken Engagement des Bundesheeres in UN-Peacekeeping Missionen begleitet. Österreich hat diese Tradition bis in die Gegenwart fortgesetzt. Eine Umstrukturierung des Bundesheeres zu einer Armee, in deren Zentrum Auslandseinsätze stehen, muss deshalb nicht zwangsläufig darauf hinauslaufen, dass dieses zu einer Interventionsarmee wird. Allein könnten die Streitkräfte eines Kleinstaates sich ohnehin nicht auf derartige Unternehmen einlassen. Vielmehr wäre dies nur im Verbund mit Truppen anderer EU-Staaten oder auf Grund einer sinnverkehrenden Auslegung des PfP-Abkommens mit der NATO möglich. Hiergegen lassen sich aber Riegel verschieben, ohne dass dadurch die mit der Armeereform angestrebte Interoperabilität jeglichen Zweck verlöre. Das heißt, auch danach könnte Wien sich wie bisher darauf beschränken, in diesem Rahmen Einheiten des Bundesheeres nur zu friedensfördernden Missionen zu entsenden.

Österreich könnte innerhalb der EU sogar Einsätze, die ihm völkerrechtlich bedenklich erscheinen, verhindern: In Art. I-3, 4 des vorerst gescheiterten Verfassungsvertrags wird als Ziel der Union dargelegt, „einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, ..., sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen“ zu leisten. Wenn eines Tages diese oder eine ähnlich formulierte Verfassung Gültigkeit erlangen würde, könnte jedes dieser Teilziele als Bezugspunkt genommen werden, um – wie Peter Steyrer schreibt – in Verbindung mit dem nach wie vor in Fragen militärischer Einsätze (Art. I-41, 2) bestehenden Erfordernis der Einstimmigkeit „die Prinzipien der Neutralität in der Union

124 Mit der Abspaltung des BZÖ von der „Blauen“ FPÖ wählte Haider die symbolträchtige Farbe Orange der gerade siegreichen Ukrainischen Opposition zur Farbe seiner neuen Partei.

einzubringen“,<sup>125</sup> um notfalls die Zustimmung zu einer verfassungs- und völkerrechtswidrigen Intervention zu verweigern.

Darüber hinaus könnte Österreich seine reichen Erfahrungen mit UN-Blauhelm-Einsätzen dazu nutzen, um im Rahmen der ESVP eine Führungsrolle bei der Ausbildung von Truppen der Partnerstaaten für eskalationsverhütende sowie für konfliktnachsorgende Einsätze übernehmen. Weiterhin könnte es die Bildung eines informellen Kreises von Staaten initiieren, die zu seiner friedens- und sicherheitspolitischen Kultur passen. Dies sind entweder ebenfalls neutrale (Finnland, Irland, Schweden), oder solche, die sich wie die Bundesrepublik Deutschland nur an Einsätzen beteiligen, die von der UNO mandatiert und vorher vom Bundestag genehmigt sind. Die Teilnehmer dieses Kreises könnten sich dadurch auszeichnen, dass sie darauf Wert legen, ihre Battle Groups optimal auf Peacekeeping-Einsätze bis hin zur Beteiligung an robusten UN-Mandaten vorzubereiten. Hierbei handelt es sich zwar auch um Kampfeinsätze, da gegebenenfalls Waffen eingesetzt werden müssen, um den Schutz der Zivilbevölkerung im betroffenen Land u. ä. durchzusetzen, aber nicht um völkerrechtlich problematische Interventionen. In diesem Zusammenhang könnte Österreich konkret mit Blick auf die ab 2007 vorgesehene gemeinsame deutsch-österreichisch-tschechische Battle Group darauf hinwirken, diese von vornherein so auszugestalten, dass sie für UN-Mandate als eine Art bewaffnete Bereitschaftspolizei vorgehalten wird, um schnell zur Krisenprävention eingesetzt werden zu können.

125 Peter Steyrer, Möglichkeiten eines europäischen Neutralen, Gastkommentar in: Die Presse, 22. April 2005.



## Abkürzungen

APA	Austria Presse Agentur
Ballhausplatz	Sitz der österreichischen Bundesregierung
B-VG	Das (eigentliche) Bundesverfassungsgesetz, die anderen Bundesverfassungsgesetze, wie das über die Neutralität kürzen sich BVG ab.
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelszone)
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union
Hofburg	Sitz des österreichischen Bundespräsidenten
IAEO	International Atomic Energy Organization (Internationale Atomenergiebehörde)
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MBFR	Mutual Balanced Forces Reduction Talks
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantische Verteidigungsorganisation)
ÖMZ	Österreichische Militärische Zeitschrift
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PfP	NATO-Partnership for peace program
PSO	Peace Support Operations
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
UNIDO	UN-Industrial Development Organization (UN-Organisation für industrielle Entwicklung)
UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
WEU	Westeuropäische Union